

**master**  
INTERUNIVERSITARIO EN CULTURA DE  
**Paz** CONFLICTOS, EDUCACIÓN  
Y DERECHOS HUMANOS

# TRABAJO FIN DE MÁSTER

## 2019/2020

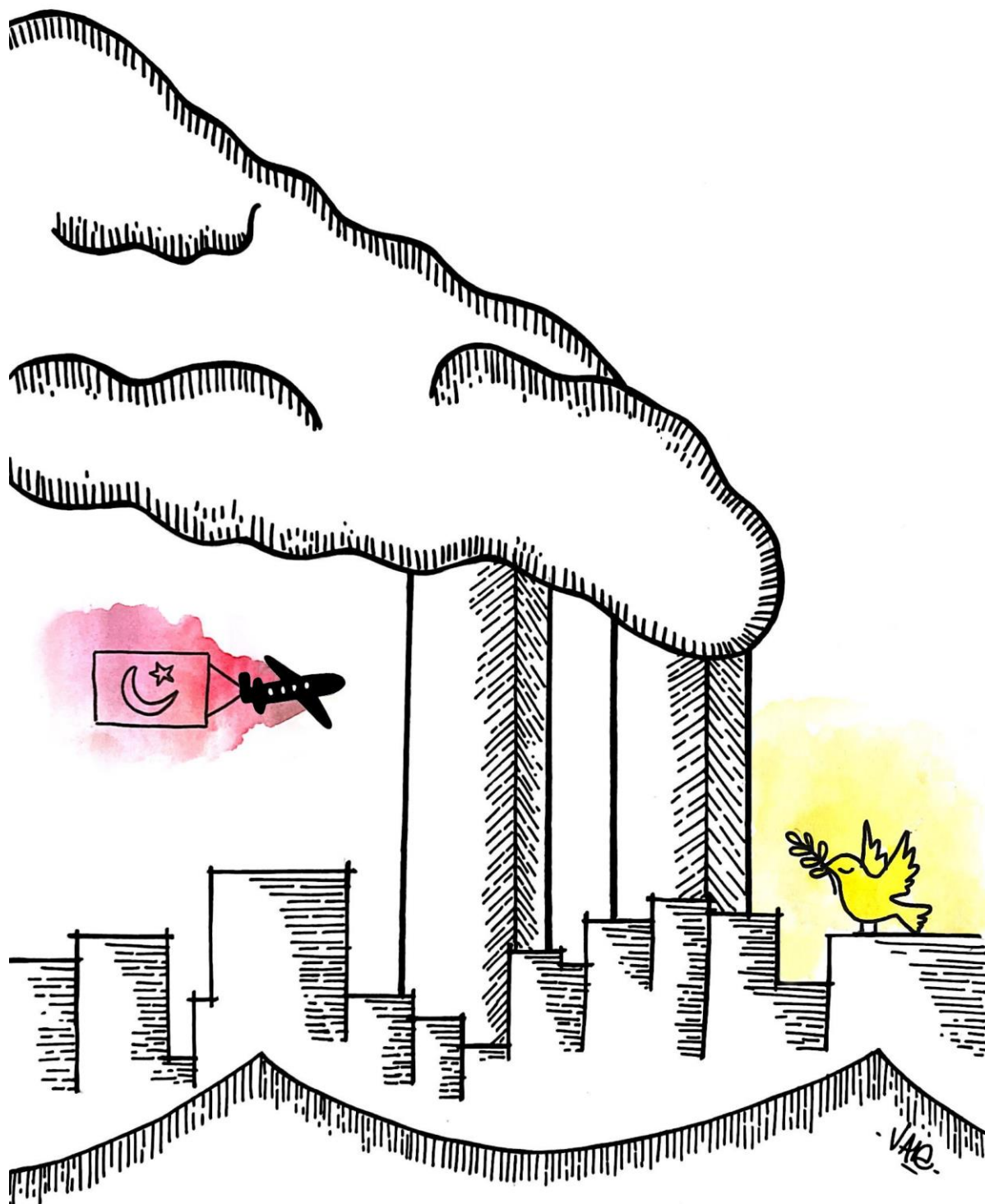
*Título: “Los cambios en la aviación civil post 11-S, en materia de security.”*

Autor/a: **Natalia C. Avendaño**

Tutor/a: **Alejandro Del Valle Gálvez**







## **AGRADECIMIENTOS**

A mis padres, que siempre me han incentivado a crecer. Desde lo académico y profesional pero fundamentalmente como persona. Por su amor infinito y sus sacrificios para que nunca me faltara nada.

A mis hermanos, que me han acompañado en cada etapa de mi vida.

A mis amigos: mendocinos, porteños, cordobeses, limeños y madrileños, por hacer mi vida infinitamente más hermosa desde que están en ella. Mención especial a la autora cordobesa de la imagen que ilustra el presente -la Vale-. Quien, a base de talento innato y con paciencia infinita, supo interpretar al detalle el simbolismo del mensaje que me propuse transmitir desde el impacto visual.

A la extranjería gaditana, por hacerme descubrir personas maravillosas de puntos tan distantes del globo. Hoy tengo la fortuna de llamar amigos a muchos de ellos.

A la Universidad de Cádiz, por darme la oportunidad de continuar formándome en la senda de la excelencia académica.

A mi tutor académico, necesario copiloto de este viaje, por el acompañamiento.

A la aviación civil, por la cual tengo una profunda vocación -heredada por vía paterna- desde hace más de 10 años.

Al camino que me trajo hasta esta generosa España, con la esperanza de poder devolverle, con creces, todo el aprendizaje que me ha brindado.

A todo lo recorrido. Con sus sinsabores, frustraciones, tropezones y dolores. No cambiaría ni uno sólo de los pasos que me han conducido hasta este presente.

Al COVID-19 por poner a prueba mi fortaleza y resiliencia, invitándome a ahondar en los procesos de búsqueda interior y auto-conocimiento, iniciados hace años.

A mí misma. Por atreverme a soñar en grande y a crear todo aquello en lo que creo.

## **INDICE TEMÁTICO**

<b>I.</b>	<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>7</b>
<b>II.</b>	<b>MARCO METODOLÓGICO .....</b>	<b>12</b>
A.	Metodología de la investigación y método de análisis utilizado.....	12
B.	Objeto de investigación, hipótesis iniciales y objetivos .....	16
C.	Instrumentos de recogida de datos, estrategias y procesos de búsqueda y acopio de información.....	18
<b>III.</b>	<b>ESTADO DE LA CUESTIÓN .....</b>	<b>19</b>
<b>IV.</b>	<b>MARCO TEÓRICO: DELIMITACIÓN CONCEPTUAL.....</b>	<b>20</b>
A.	¿De qué hablamos cuando hablamos de security? .....	20
B.	El Anexo 17 al Convenio sobre Aviación Civil Internacional.....	23
	a.- Consideraciones preliminares .....	22
	b.- Las normas y métodos recomendados de la OACI sobre <i>security</i> .....	28
C.	El terrorismo.....	32
	a.- Concepto.....	32
	b.- La regulación sobre terrorismo en las Naciones Unidas .....	37
	c.- La regulación sobre terrorismo en la Unión Europea .....	41
	d.- El terrorismo pre y post 11-S.....	48
<b>V.</b>	<b>EL 11-S: ¿QUÉ FALLÓ EN MATERIA DE AVIACIÓN CIVIL?.....</b>	<b>52</b>
A.	En los aeropuertos .....	52
B.	A bordo de las aeronaves.....	57
C.	Conclusiones de las fallas del sistema aeronáutico el 11-S .....	64
<b>VI.</b>	<b>LOS CAMBIOS DE PARADIGMAS EN LA AVIACIÓN CIVIL POST 11-S .....</b>	<b>67</b>
A.	Controles de seguridad aeroportuarios .....	68
B.	Estudio de caso: la Transportation Security Administration de EE.UU.....	69
C.	El apoderamiento ilícito de aeronaves y otros actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil en los Tratados internacionales. ....	76
D.	Normativa europea en materia de seguridad aérea.....	88

<b>VII. CONCLUSIONES PROVISORIAS.....</b>	<b>94</b>
<b>VIII. LA (RE) CONSTRUCCIÓN DE ESTEREOTIPOS POST 11-S.....</b>	<b>98</b>
A. Sobre la figura del “enemigo”.....	99
B. Sobre el miedo .....	101
C. Sobre el “choque de civilizaciones” .....	103
D. Sobre la islamofobia, en general, post 11-S.....	110
<b>IX. ISLAMOFOBIA EN AEROPUERTOS Y A BORDO DE AERONAVES COMERCIALES.....</b>	<b>114</b>
A. Nociones previas sobre islamofobia.....	115
B. El fenómeno en el mundo aeronáutico .....	118
<b>X. CONSTATACIÓN DE HIPÓTESIS Y CONCLUSIONES.....</b>	<b>126</b>
<b>XI. REFLEXIONES Y APORTES DESDE LA CULTURA DE PAZ. ....</b>	<b>129</b>
<b>XII. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA.....</b>	<b>138</b>
<b>XIII. WEBGRAFÍA .....</b>	<b>142</b>

## I. INTRODUCCIÓN

Me he propuesto iniciar este trabajo de investigación -devenido en viaje-, en clave orteguiana “*Yo soy yo y mi circunstancia, y si no la salvo a ella no me salvo yo*” (Ortega y Gasset, 2014, p. 12). Así, comenzaré explicitando qué fue lo me condujo a la elección del objeto de estudio, desde mi propia vivencia, sentir y experiencia personal.

Recuerdo hace unos años haber ahorrado dinero, durante bastante tiempo, para hacer un viaje en mis vacaciones. Pues claro, la economía argentina estaba dando manotazos de ahogado, como de costumbre. Se avecinaban las elecciones presidenciales. El peso argentino estaba devaluado. El dólar, disparado. Inflación por doquier. La asfixia impositiva no cesaba. En esa coyuntura político-económico-financiera, se hacía imperioso buscar opciones que abarataran los costos del viaje –algo a lo que estamos perfectamente habituados los argentinos tras nuestras cíclicas crisis económicas-. La planificación previa a un viaje, cualquiera sea el destino, requiere para el argentino promedio hacer números con precisión gordiana y con calculadora en mano, convirtiéndonos en expertos en la cotización diaria del dólar oficial –y del paralelo, en su caso-, en las tasas de interés de financiamiento de las compras en cuotas, en la conveniencia de abonar con tarjeta de crédito o de débito, en la conversión de moneda extranjera y demás avatares financieros.

Así, en este berenjenal de preparativos, recuerdo haber conseguido un pasaje aéreo muy económico con la aerolínea Delta Airlines para llegar a mi destino final desde Argentina. La inconveniencia –siguiendo aquel aforismo que dictamina “*lo barato sale caro*”- era que el vuelo en cuestión hacía dos escalas: una en Santiago de Chile (Chile) y otra, en Atlanta (Estados Unidos). De esta manera, y pese a no tener intención alguna de salir del aeropuerto de Atlanta, debí igualmente gestionar el correspondiente visado por ser exigencia de las autoridades migratorias estadounidenses respecto a pasajeros con pasaporte argentino, como requisito *sine qua non* para pisar suelo de los Estados Unidos, aunque éstos sólo se encuentren “en tránsito” en el aeropuerto de que se trate.

Pues bien, la escala en el aeropuerto chileno se desarrolló dentro de los parámetros de normalidad. No obstante ello y por esas picardías del destino, recuerdo haber arribado al Aeropuerto Internacional Hartsfield-Jackson de la ciudad de Atlanta (*hub* principal de Delta Airlines) un 11 de Septiembre. Ello fue una mera coincidencia. No lo planeé en absoluto. Mejor dicho, no lo pensé conscientemente. Sólo encontré el pasaje aéreo a un precio realmente conveniente y compré el ticket, sin prestar particular atención a las fechas. No había calculado que saldría de Argentina un 10 de Septiembre y que la escala en suelo norteamericano sucedería en fecha 11 de Septiembre. No olvidaré jamás la experiencia vivida y las sensaciones aprehendidas durante aquellas (interminables) horas transcurridas en ese aeropuerto, ese día.

Al respecto, suelo afirmar categóricamente que el aeropuerto –cualquier aeropuerto- es un ambiente hostil. Y ciertamente lo es. Puedo sostenerlo, sin un ápice de



duda, no sólo por mi experiencia profesional de más de diez años en la Autoridad Aeronáutica argentina –la Administración Nacional de Aviación Civil, ANAC- sino y fundamentalmente en base a mi experiencia como pasajera de transporte aerocomercial. Experiencia que puede antojarse cercana para el lector, desde que todos somos potencialmente pasajeros.

A continuación, los invito a que acompañen a un recorrido descriptivo-vivencial por cada una de las etapas que uno transita, como pasajero, en cualquier aeropuerto internacional. Va de suyo que puede variar la infraestructura aeroportuaria, el tamaño y cantidad de las instalaciones y las facilidades al servicio del pasajero pero las etapas y los organismos aeroportuarios involucrados –bajo el nombre que reciban en el respectivo país- son siempre los mismos. Aquí seguiremos el ejemplo de la partida de un vuelo internacional.

Así, desde que uno pone un pie en ese específico ámbito espacial llamado “aeropuerto”, el pasajero se encuentra en permanente tensión. Ni bien uno llega, se dirige al mostrador de la línea aérea ubicado en el área pública del aeropuerto de que se trate, a fin de efectuar el correspondiente check in –si no lo hubiere podido hacer antes por medios electrónicos-. A las habituales filas para acceder al mostrador se suma que hay que tener a mano el pasaporte y la documentación de viaje. Tensión. A ello se suma, el despacho de equipaje –si correspondiere-. Comprobar, balanza mediante, que el peso del mismo sea el adecuado conforme la política de la línea aérea o, de lo contrario, abonar el correspondiente exceso de equipaje. Tensión. Constatar mentalmente si uno ha dejado en el equipaje a despachar alguno de los “artículos prohibidos” que el estridente cartel- folleto que está ubicado frente a nuestras narices nos recuerda punzantemente que no deben ser transportados. Tensión. A ello se le suma la posibilidad de que, dependiendo del lugar de destino del vuelo –como en el caso de los vuelos con destino a Estados Unidos-, el personal de la línea aérea deba realizarnos, por protocolo, determinadas preguntas de rigor. Más tensión.

Una vez superada esta etapa exitosamente –tensionados siempre-, es el turno del control de seguridad aeroportuario, el cual se realiza no ya en la parte pública del aeropuerto sino en lo que se denomina “área restringida” a la que acceden sólo quienes revisten la calidad de “pasajeros” –pasaporte y ticket aéreo en mano con el check in realizado, claro está-. Debe hacerse nuevamente una fila. Reaparece la tensión. Disponer en bandejas nuestras pertenencias personales. Quitarse el abrigo. Quitarse el calzado. Quitarse el cinturón. Quitarse los objetos metálicos –anillos, pulseras, cadenas, etc-. Quitar la computadora o cualquier dispositivo electrónico del equipaje de mano. Tensión, tensión, tensión. Mientras las bandejas atraviesan las máquinas de rayos X, nosotros mismos –descalzos, sin cinturón y sin abrigo- atravesamos el arco de detección de metales. Suena la alarma. Tensión y taquicardia. Los agentes de seguridad, con cara de poco amigos, nos solicitan volver a atravesar el arco mientras chequeamos mentalmente si olvidamos quitarnos algún objeto metálico del cuerpo. Lo volvemos a atravesar. Vuelve a sonar la alarma. Advertimos la arritmia. El corazón bombea



aceleradamente. Se nos acerca un oficial de seguridad, que nos separa a un costado de la fila, mientras con un escáner manual nos efectúa un nuevo chequeo. Tensión. En uno de los bolsillos del pantalón que llevamos puesto, advertimos que hay una moneda que olvidamos quitar. La sacamos y volvemos a atravesar el arco de detección de metales. Esta vez no suena la alarma. Nos vuelve el alma al cuerpo. Por pocos segundos. El agente de seguridad, a cargo del control ocular de la máquina de rayos X, nos informa que en nuestro equipaje de mano hay un objeto prohibido. Nos solicita abrir el equipaje. Tensión. Luego de que nos revisa rápidamente la maleta, nos percatamos de que aquella pequeña tijera que solemos incluir en el equipaje despachado, esta vez se nos coló en el equipaje de mano. Menuda distracción. Los agentes de seguridad la incautan y nos permiten continuar.

Superado el control de seguridad, llega el turno de Migraciones, también llamado “Control de pasaporte”. Nuevamente, una fila. Tensión. Llegamos al mostrador. Buscamos nuevamente el pasaporte y el ticket aéreo. El funcionario nos controla la documentación de viaje. Desmenuza una a una las hojas del pasaporte y, en su caso, la Visa si el país al que nos dirigimos la requiere para su ingreso. Mientras, rogamos al cielo que nuestra documentación esté en orden. Tensión. El agente mira la fotografía del pasaporte y acto seguido, nos mira fijamente procurando encontrar semejanzas (¿exactitudes?) entre la foto impresa en el documento y la imagen real que tiene frente a sí. Si nos cambiamos el peinado, la estética facial o, simplemente, envejecimos ingratamente desde aquel día en que nos tomaron la fotografía del pasaporte hasta la fecha del viaje, pues el agente probablemente se tome varios minutos extra en atravesarnos con la mirada. Tensión. Incomodidad. Si el agente concluye que somos la misma persona, nos toma las huellas dactilares. Luego, nos solicita tomar una fotografía para sus registros migratorios, sin anteojos y sin sombreros –en la cual la sonrisa que alcanzamos a esbozar no pasa de ser una mera mueca en tensión-. Una vez que estampan el sello de salida del país, volvemos a respirar acompasadamente.

Tras sortear mostradores, preguntas, filas eternas, chequeos y revisiones varias en una suerte de carrera de obstáculos, llegamos al área de pre-embarque. ¿Se termina allí la tensión? Pues claro que no. Hay que buscar la puerta de embarque de nuestro vuelo. Mirar detalladamente en las pantallas colocadas en los pasillos a ese fin. Asegurarnos de que la puerta de embarque de nuestro vuelo se encuentre físicamente en la misma terminal en la que estamos en ese momento. Si no es así, buscar la manera de llegar a esa otra terminal. Dependiendo de las comodidades y facilidades aeroportuarias, ello puede ser a través de un ómnibus, tren o subterráneo dispuesto al efecto –si somos afortunados- o en el escenario más frecuente, tendremos que caminar hasta allí. Tensión. Miramos el reloj frenéticamente para no perder el vuelo. Calculamos distancias entre terminales y el posible ritmo de nuestra caminata maratónica hasta la puerta de embarque, acarreando nuestro equipaje de mano –el cual, a esa altura, nos arrepentimos de haber llevado-.

Tras el atlético recorrido digno de unas Olimpíadas, llegamos finalmente a la

bendita puerta de embarque de nuestro vuelo. ¿Nos relajamos? ¿Llegó el ansiado y preciado momento de liberar las tensiones? Lamento informarle al lector desprevenido que desgraciadamente no. A continuación, toca chequear las pantallas dispuestas en esa área -no en forma permanente pero sí constante- a fin de estar atentos a posibles cambios en las puertas de embarque de los vuelos –cosa que sucede y a menudo-. Chequear el reloj también se vuelve una tarea recurrente a ese respecto. Hasta que no se anuncia la apertura del embarque –fila mediante, una vez más- y ponemos finalmente un pie en la aeronave, no podemos decir con holgura que estemos libres de tensiones. Eso sí. Si la diosa del aire Hera nos acompaña y no nos reprograman o cancelan el vuelo, cuestión que también acontece frecuentemente en la realidad aeronáutica. Ya sea debido a factores meteorológicos, casos de fuerza mayor, cuestiones de mantenimiento o mecánica de la aeronave, huelgas del personal aeronáutico o cualesquiera otros motivos. Ahí la tensión reaparece en su máxima expresión, adquiriendo ribetes de frustración.

De esta manera, a través del recorrido aeroportuario meramente descriptivo por el que he llevado al lector, he intentado un acercamiento más real a aquella rotunda aseveración que efectuara en unos párrafos previos: el aeropuerto es un ambiente hostil que, ciertamente, genera tensiones en el pasajero.

Pues bien, retomando el relato que diera inicio a esta introducción, a esa hostilidad propia e inherente al ámbito aeroportuario –insisto, propia e inherente a cualquier aeropuerto; a todo aeropuerto-, aquel 11 de Septiembre en el Aeropuerto de Atlanta, se sumó otro tipo de “hostilidad”, mucho más cruda y con raíces más profundas. No es un dato menor aclarar que era un 11 de Septiembre pero del año 2015. Es decir, catorce años habían transcurrido ya desde aquella fatídica mañana del 2001 en que cuatro aeronaves habían sido secuestradas en simultáneo por varios grupos de terroristas para impactarlas contra símbolos del poder político, militar y económico de los Estados Unidos de América, utilizándose aviones comerciales como armas por primera vez en la Historia de la humanidad.

No obstante esa distancia temporal entre aquellos fatídicos sucesos y mi paso por el aeropuerto estadounidense, la tensión –recrudescida por tan trágico efemérides- se palpaba en el aire y en cada uno de los rincones aeroportuarios. Máxime y en particular, en los controles de seguridad. Ya desde las filas mismas que conducían a los puestos de control, numerosos policías y agentes de seguridad deambulaban nerviosamente con caninos. Emitían –bien podría decirse que escupían- órdenes a los gritos: “quítense los abrigos”, “quítense el calzado”, “quítense los objetos metálicos”, “quiten los ordenadores y aparatos electrónicos de sus equipajes de mano”. Nunca escuché un “por favor” ni un “gracias”, como si la asignatura “Buenos modales y cordialidad” hubiera estado ausente de la Academia. Más gritos. Más órdenes. La fila de pasajeros avanzaba muy, muy lentamente. Los caninos que se acercaban a los mismos y olfateaban los equipajes de mano. La tensión aumentaba al compás del avance de la fila. Una vez que arribé a los arcos de detección de metales y rayos X, mayor tensión, mayor volumen a la hora de vociferar órdenes, mayor impaciencia. Maltrato verbal, a diestra y siniestra.

Nervios, rostros rígidos, miradas penetrantes por parte de los agentes de seguridad.

A pesar de experimentar muchísima tensión en todo el trayecto hacia el respectivo control de seguridad, mi equipaje de mano y mi corporeidad sortearon inmunes los chequeos y procedimientos de rigor. No obstante ello, al atravesar los mismos –con malestar estomacal, aceleración del pulso cardíaco y sudor corporal- percibí cómo en un puesto de control contiguo al mío, otros pasajeros eran “demorados”.

Los pasajeros en cuestión eran dos adultos –hombre y mujer- que vestían él, una túnica islámica y ella, un hiyab o velo islámico. No hablaban inglés. Los escuché hablar en lo que supuse era algún idioma árabe, que no pude identificar. Los acompañaban dos niños, de unos pocos años de edad, con igual vestimenta islámica que la de los mayores. Pues bien, presencié, de primera mano, un atropello sin igual. Sus equipajes de mano abiertos de par en par, sus pertenencias desparramadas una por una sobre las cintas de las máquinas de rayos X, escrutadas centímetro por centímetro por los agentes de seguridad mientras los pasajeros eran chequeados con escáneres manuales una y otra vez –incluidos los niños- sin que sonara alarma alguna que diera cuenta de la eventual presencia de algún supuesto objeto metálico. Aunque intentaban dialogar con los agentes de seguridad –sin éxito comunicacional alguno-, los pasajeros se mostraban calmos y solícitos. La mujer mantenía la cabeza gacha mientras los niños se mostraban visiblemente afectados –uno de ellos, rompió en llanto y se abrazó a las piernas de la mujer.- Los agentes de seguridad continuaban absortos en la ciega faena de que encontrar algo “sospechoso” en el equipaje o los efectos personales de aquellos pasajeros. Continué mirando la escena, incrédula, impotente, durante unos largos minutos hasta que un oficial de seguridad de mala gana y a los gritos, me ordenó que continuara caminando.

Aquel 11 de Septiembre de 2015 en el Aeropuerto Internacional Hartsfield-Jackson de Atlanta (Estados Unidos), sería gestado el presente trabajo de investigación –aún sin saberlo, a ciencia cierta, en ese entonces y desde lo más hondo de mi intelectualidad y humanidad-.

¿Qué tenían de diferente aquellos pasajeros a mí misma? ¿Por qué ellos eran sometidos a un control de seguridad más exhaustivo y más minucioso que el que yo había sorteado con éxito? Si las alarmas no habían sonado, ¿qué razón justificaba semejante atropello? ¿Por qué llegamos a normalizar ese abuso de autoridad en los aeropuertos? ¿Cómo podía ser que se naturalizara que las vestimentas o los rasgos fenotípicos de ciertos pasajeros se constituyeran en la línea divisoria para aplicar uno u otro procedimiento, más o menos riguroso? ¿Acaso la vestimenta nos convierte en sospechosos de algún crimen? ¿La calidad de pasajero supone la renuncia a ciertos derechos fundamentales dependiendo de la nacionalidad, la confesión, el color de piel, el idioma o los rasgos fenotípicos del mismo? ¿Por qué en los aeropuertos ciertos pasajeros tienen que consentir, sin más, estas arbitrariedades? ¿Puede decirse que existen estereotipos también en el mundo de la aviación civil? Todo ello, ¿ha sido

consecuencia de los atentados terroristas del 11 de Septiembre de 2001 en suelo norteamericano? ¿El 11-S produjo cambios en el sistema aeronáutico internacional? ¿La actual estigmatización respecto de ciertos pasajeros, que percibí de primera mano en Atlanta, reconoce su origen en el 11-S?

Todos estos interrogantes –y varios más-, que me formulé aquel 11 de Septiembre de 2015 desde la propia praxis aeroportuaria, con indignación manifiesta, conducirían años más tarde a iniciar este camino investigativo.

Investigación que, guiada por un marco metodológico específico en el que se explicitará el tipo de investigación llevada a cabo junto con los instrumentos de recogida de información y el método de análisis empleados, se propone carretear con unos objetivos concretos para luego despegar, partiendo de unas hipótesis iniciales.

Al llegar a la altura crucero, se detallará el estado de la cuestión para acto seguido, y a través de un marco teórico denso en el que primará la reflexividad y el pensamiento crítico, abordar en profundidad las cuatro categorías analíticas principales del trabajo de investigación: seguridad aérea, terrorismo, (re) construcción de estereotipos e islamofobia en aeropuertos y a bordo de aeronaves comerciales. De esta manera, primero se hará una delimitación conceptual de la seguridad aérea –entendida en términos de *security*- para luego hacer lo propio respecto del terrorismo. A continuación, se pondrán de manifiesto las fallas sistémicas acaecidas el 11 de Septiembre de 2001 desde la perspectiva aeronáutica, para luego evidenciar -a partir de un estudio de caso- los cambios estructurales que, tras dichos atentados, se producirían en el mundo de la aviación civil. Luego, se ahondará en la (re) construcción de estereotipos respecto al colectivo árabe/musulmán post 11-S en general para, a posteriori, adentrarnos en la islamofobia en aeropuertos y a bordo de aeronaves comerciales, en particular.

Por último, se aterrizarán los conceptos trabajados a lo largo de todo el proceso investigativo para finalmente ofrecer aportaciones y reflexiones desde la cultura de paz y los derechos humanos.

Espero disfruten el vuelo, tanto como yo lo he hecho. Eso sí. Tengan a bien permanecer en sus asientos y ajustar sus cinturones de seguridad. El comandante pronostica ciertas zonas de turbulencia y una meteorología, por momentos, adversa.

## **II. MARCO METODOLÓGICO**

### **A. Metodología de la investigación y método de análisis utilizado.**

En primer lugar, importa hacer constar que he realizado una investigación de tipo documental, sin trabajo de campo por cuanto resultó inviable negociar el acceso en aeropuertos, a un área tan sensible como es aquella donde se desarrollan los controles de seguridad efectuados a los pasajeros (y, desde ya, también al equipaje y a la carga). Lo propio respecto a las aeronaves de transporte aerocomercial.

En segundo lugar, corresponde destacar que el método de análisis empleado ha sido inductivo y cualitativo de corte eminentemente jurídico. Ello por cuanto partiendo del análisis bibliográfico-normativo y del estudio de casos se ha pretendido, en el presente trabajo de investigación, constatar: 1) si ha habido cambios en las normas y procedimientos aeronáuticos en el marco de la lucha contra el terrorismo global y en materia de seguridad aérea, tras los atentados terroristas del 11 de Septiembre de 2001; 2) la eventual (re) construcción y potenciación de estereotipos post 11-S, en torno a personas árabes y/o musulmanas o con rasgos fenotípicos que se atribuyen a las mismas, que se traduce lisa y llanamente en islamofobia, en general; y 3) la eventual réplica de esos estereotipos (re) contruidos y reforzados post 11-S, en torno a personas árabes y/o musulmanas o con rasgos fenotípicos que se atribuyen a las mismas, en los aeropuertos y a bordo de aeronaves comerciales, en particular. Tales, las principales hipótesis a cuya comprobación se somete el presente trabajo de investigación, para –de ser constatadas- analizar sus implicancias desde la óptica de la cultura de paz y los derechos humanos.

En tercer lugar, aclarar que he volcado mi subjetividad a lo largo de todo el proceso investigativo y que ello no le quita un ápice de rigurosidad científica a la investigación en sí misma. En ese lineamiento, tal como expresaba Bourdieu et al (2002), en su crítica a la supuesta neutralidad cognitiva, ni existe la asepsia metodológica, ni podemos seguir creyendo en el dogma de la inmaculada percepción.

Asimismo, considero prudente hacer mención a que el enfoque cualitativo y jurídico estará presente en todo el recorrido investigativo. Así, me he ocupado de recabar y analizar la normativa vigente en las principales categorías analíticas trabajadas: seguridad aérea y terrorismo. Normativa vigente a nivel internacional, a nivel europeo y, en lo atinente al estudio de caso del cambio de paradigmas post 11-S en materia de *security*, a nivel estadounidense también. En consecuencia, he analizado Tratados internacionales, convenios multilaterales, normas comunitarias europeas y leyes y regulaciones estadounidenses.

He hecho carne, en mi rol de investigadora, aquellas estrofas de Silvio Rodríguez (1994) cuando entonaba “*Asumirse los fueros, es no dictaminarse*”. De ahí que haya estimado conveniente –y provechoso, a los fines de la investigación- incluir la referida perspectiva jurídica en los respectivos análisis de las categorías conceptuales, no sólo por mi formación académica como abogada sino también en el entendimiento de que el abordaje desde la normatividad brinda una primera apreciación de las temáticas desde el plano del DEBER SER. Ello como puntapié inicial para luego desentrañar si lo que aquellas normas regulan tiene (o no) un correlato en el plano del SER. Claro está que las normas no son pétreas, de manera que es igualmente fructífero ahondar en la evolución normativa que han tenido los distintos institutos o figuras que constituyen el objeto de análisis, a fin de notar cómo el devenir de los acontecimientos va planteando la conveniencia de ir modernizando y actualizando las regulaciones, para dar respuesta a las nuevas necesidades que van surgiendo en la sociedad de que se trate.

Comulgo con la visión jurídica que entiende que la norma va siempre por detrás del hecho técnico. Es decir, lo que primero se expresa en un entorno social-cultural es una necesidad, una realidad. En base a esa realidad es que los juristas buscan elaborar normativas –en tanto expresión de Derecho positivo- que regulen las conductas asociadas a esa nueva realidad, con miras a la ordenación social. Así, como sostenía Max Ernst Mayer:

*“El Derecho, en cuanto creación humana, constituye un fenómeno histórico-cultural que, en cuanto tal, supone una síntesis de valor y realidad (un valor que se ha concretado, materializado, haciéndose realidad o una realidad que se ha hecho valiosa en virtud de la actividad transformadora o creadora del hombre)”*  
(Montoro Ballesteros, 2007, p. 135).

Así, he tenido especialmente en cuenta no sólo el texto de las normas tal como fueron concebidas originalmente sino también –y según los casos- sus respectivas modificaciones y enmiendas posteriores, de manera de efectuar una traza evolutiva en la recepción de aquellas nuevas realidades y necesidades sociales mencionadas.

Por último, importa dejar establecido que parte de la presente investigación se ha centrado en estudios de casos –desde ya, en modalidad documental-. Así, hay que tener presente que el estudio de caso surge de la intención de conocer en profundidad y de forma cercana uno o un número reducido de casos en su propio contexto (Bromley, 1986). Por lo tanto, la investigación ha revestido, a través del método del estudio de casos un carácter particularista, descriptivo, heurístico e inductivo.

- Particularista, porque se ha centrado en una situación, evento o fenómeno particular. El caso en sí mismo es importante por lo que revela acerca del fenómeno y por lo que representa en el marco de la investigación.

- Descriptivo, por cuanto el producto final es una descripción rica y densa del fenómeno objeto de estudio; descripción cualitativa –desde ya-.

- Heurístico, ya que se propone iluminar la comprensión del lector sobre el fenómeno objeto de estudio, dando lugar al descubrimiento de nuevos significados, ya sea ampliando la experiencia del lector o confirmando lo que ya sabe. Lo propio respecto de la aparición de relaciones y variables no conocidas anteriormente que provoquen un replanteamiento o resignificación del fenómeno.

- Inductivo, desde que las generalizaciones, los conceptos y las hipótesis surgen de un examen de los datos fundados en el contexto mismo. Si bien se ha partido de hipótesis de trabajo tentativas al inicio de la investigación, el descubrimiento de nuevas relaciones y conceptos, más que la verificación de hipótesis predeterminadas, se han hecho patentes a través del al estudio de casos cualitativos.

En este lineamiento, tal como afirma el filósofo danés Flyvbjerg:

*“Uno puede generalizar sobre la base de un solo caso, y el estudio de un caso puede ser crucial para el desarrollo científico a través de la generalización como*



*complemento o alternativa de otros métodos. Pero la generalización formal está sobrevalorada como fuente de desarrollo científico, mientras «la fuerza del ejemplo» está subestimada” (2004, p. 44).*

En cuanto a la modalidad del estudio de casos, en el presente trabajo de investigación he empleado dos modalidades distintas, reflejadas en dos capítulos de la misma. Así, para estudiar los cambios de paradigmas en materia de seguridad aérea analicé el caso particular de la creación de la Transportation Security Agency (TSA) de los Estados Unidos, organismo público creado a poco más de cumplidos 2 (dos) meses de los atentados terroristas del 11-S en suelo estadounidense, cuya responsabilidad primaria consiste en tener bajo su exclusiva competencia el *security* en todos los aeropuertos estadounidenses –entre otras funciones-.

Así, opté por la elección de ese estudio de caso por dos razones: i) por la limitación lógica consistente en la imposibilidad de estudiar los cambios acaecidos tras el 11-S, en materia normativa y procedimental de los aeropuertos de todos los Estados existentes en el mundo, en atención a la potestad soberana de los mismos de dictar sus propias normas en sus respectivos territorios; ii) por la trascendencia y riqueza cognitiva que presumía podía darme el estudio de caso del Estado donde justamente habían sucedido los atentados terroristas del 11-S –bagaje analítico, particularista y hermenéutico- que me confirmó, *ex post* estudio de caso, una comprensión englobante del fenómeno en general. Así, puedo afirmar que el referido estudio de caso lo llevé adelante en modalidad instrumental desde que hice un análisis del caso particular (cambios en materia de *security* en Estados Unidos tras el 11-S) para obtener una mayor comprensión sobre la temática o fenómeno, en relación a los cambios de paradigmas en el mundo de la aviación civil, con posterioridad a los atentados terroristas del 11 de Septiembre de 2001.

En ese orden de ideas y en relación a esta modalidad en concreto y al estudio de casos en general –como método cualitativo de investigación-, soy de opinión que encontré el “caso crítico” que mencionaba Flyvbjerg cuando sostenía que:

*“(…) no existe ningún principio metodológico universal para poder identificar con certeza un caso crítico. El único consejo general que podemos dar es que para encontrar casos críticos es buena idea buscar los casos «más probables» o los «menos probables», es decir, casos que tienen muchas probabilidades bien de confirmar claramente, bien de falsear irrefutablemente las proposiciones y las hipótesis” (2004, p. 46).*

De esta manera, adentrándome en el análisis de organismo encargado del *security* estadounidense entendí ciertamente como “caso más probable” que me permitiera constatar la hipótesis relativa a la existencia de cambios en materia de seguridad aérea, con posterioridad a los atentados terroristas del 11 de Septiembre de 2001.

Por último, en el capítulo “Islamofobia en aeropuertos y a bordo de aeronaves comerciales”, también acudí al estudio de casos. Estudio de casos documental –como el anterior- pero en una modalidad distinta desde que aquí acudí al estudio colectivo de

casos. Ello por cuanto, a efectos de contrastar hechos y en la búsqueda de la comprobación de una de mis hipótesis principales –esto es, la réplica de estereotipos en relación a personas árabes y/o musulmanas o con rasgos fenotípicos asociados a las mismas, esta vez en controles de seguridad aeroportuarios y a bordo de aeronaves comerciales post 11-S, en particular- recabé casos empíricos a través de noticias y publicaciones periodísticas de la prensa escrita. Así, mi interés estuvo centrado en el colectivo árabe y/o musulmán en relación a la indagación del fenómeno islamofobia, y el modo en que el mismo se manifiesta en el específico contexto aeronáutico –en aeropuertos y a bordo de aeronaves comerciales- desde el 11 de Septiembre de 2001 hasta la fecha.

## **B. Objeto de investigación, hipótesis iniciales y objetivos.**

El objeto de estudio planteado en el presente trabajo de investigación ha sido los cambios que se produjeron en la aviación civil a partir del 11 de Septiembre de 2001, en materia de *security*, dentro del contexto internacional de la llamada “lucha contra el terrorismo global”.

Por su parte, las preguntas de investigación iniciales que me planteara al comenzar el proceso investigativo han sido varias, a saber:

- ¿Ha habido cambios, con posterioridad al 11 de Septiembre de 2001, en materia de *security* en los aeropuertos y a bordo de aeronaves de transporte aerocomercial?
- Si los hubo, ¿cuáles fueron esos cambios en el mundo de la aviación civil post 11-S en el marco de la lucha contra el terrorismo?
- ¿Se trató de cambios a nivel internacional o de corte regional o local?
- En los Estados Unidos de América en concreto, ¿cuáles fueron los cambios –si los hubo- en materia de seguridad aérea post 11-S?
- ¿Puede decirse que, en general, existan estereotipos en torno a las personas árabes y/o de confesión musulmana o con rasgos fenotípicos asociados a ellas?
- De existir tales estereotipos en relación a personas árabes y/o musulmanas o con rasgos fenotípicos asociados a ellas con anterioridad al 11-S, ¿puede decirse que los mismos se hayan (re) construido o potenciado con posterioridad al 11 de Septiembre de 2001?
- Aquellos cambios producidos en el mundo de la aviación civil post 11-S ¿han potenciado o reforzado los referidos estereotipos en aeropuertos y a bordo de aeronaves comerciales?
- De existir esa potenciación de estereotipos en el ámbito aeronáutico post 11-S ¿ello es susceptible de traducirse en la vulneración de derechos fundamentales de los pasajeros árabes y/o musulmanes o con rasgos fenotípicos

asociados a los mismos, ya sea en los controles de seguridad aeroportuarios o a bordo de aeronaves de transporte aerocomercial?

- ¿Puede decirse que, con posterioridad al 11-S, exista islamofobia en los aeropuertos y/o a bordo de aeronaves comerciales?

Las referidas preguntas han conducido a la elaboración de las hipótesis principales del presente trabajo de investigación, a saber: 1). la existencia de cambios en materia de *security* en los aeropuertos y a bordo de aeronaves de transporte aerocomercial, con posterioridad al 11 de Septiembre de 2001; 2). la existencia de estereotipos en torno a las personas árabes y musulmanas o con rasgos fenotípicos asociados a ellos, reforzados y potenciados con posterioridad a los atentados terroristas del 11 de Septiembre de 2001, en general; y 3) la réplica de esos estereotipos reforzados y potenciados post 11-S respecto a personas árabes y/o musulmanas o con rasgos fenotípicos asociados a ellas, en los controles de seguridad aeroportuarios y/o a bordo de aeronaves comerciales, en particular.

Por último, los objetivos que me he propuesto en la investigación han sido los siguientes:

- Evidenciar si hubo un cambio en materia de *security*, con posterioridad a los atentados terroristas del 11-S, en los aeropuertos internacionales en relación a los controles de seguridad para prevenir actos de interferencia ilícita y a bordo de las aeronaves comerciales.
- Examinar si el cambio en las normas y métodos recomendados tendientes a prevenir actos de interferencia ilícita estuvo influenciado por la aparición de nuevas amenazas contra la seguridad de la aviación civil provenientes, fundamentalmente, de nuevas formas de terrorismo contemporáneo.
- Demostrar si, tras los atentados terroristas del 11 de Septiembre de 2001, se ha producido -en general- una (re) construcción o potenciación de estereotipos ya existentes en relación a determinado colectivo: las personas árabes y/o musulmanas o con rasgos fenotípicos asociados a las mismas.
- Demostrar si, tras los atentados terroristas del 11 de Septiembre de 2001, se ha producido -en particular, en el ámbito aeronáutico- una (re) construcción o potenciación de estereotipos en relación a determinado colectivo: las personas árabes y/o musulmanas o con rasgos fenotípicos asociados a las mismas. O, en otras palabras, asumida la existencia aquellos estereotipos (re) contruidos y reforzados post 11-S, en torno a personas árabes y/o musulmanas o con rasgos fenotípicos que se atribuyen a las mismas en general, comprobar si los mismos se han replicado en los aeropuertos y a bordo de aeronaves comerciales, en

particular.

- Constar si post 11-S y en función de la potenciación de los referidos estereotipos, se vulneran derechos fundamentales de los pasajeros árabes y/o musulmanes o con rasgos fenotípicos asociados a los mismos, en materia de controles de seguridad aeroportuarios y a bordo de aeronaves comerciales.
- Dilucidar si, con posterioridad al 11 de Septiembre de 2001, se han dado casos concretos de islamofobia en los controles de seguridad aeroportuarios y/o a bordo de aeronaves comerciales.
- Comprobar si las referidas prácticas y medidas de seguridad aeroportuarias y/o aeronáuticas asociadas a la (re) construcción de estereotipos y a la islamofobia, son contrarias a una cultura de paz y/o la vulneran.

### **C. Instrumentos de recogida de datos, estrategias y procesos de búsqueda y acopio de información**

En materia de instrumentos de recogida y producción de datos, he utilizado técnicas cualitativas consistentes en: 1) Análisis documental, a través de bibliografía especializada en las distintas categorías analíticas trabajadas: libros, revistas, editoriales y recursos electrónicos, normas, informes y artículos periodísticos; 2) Estudio de casos, en materia de: a.- cambios de paradigmas post 11-S en aeropuertos, centrando el foco en la autoridad estadounidense encargada del *security*: la Transportation Security Administration (TSA) y b- islamofobia en la aviación civil, dirigiendo el análisis –a través de diversas notas de la prensa escrita- a casos particulares acaecidos en los controles de seguridad aeroportuarios y a bordo de aeronaves comerciales, con posterioridad al 11 de Septiembre de 2001, a fin de contrastar hechos.

Por su parte, los procesos y estrategias de búsqueda y acopio de información que empleé se centraron fundamentalmente en la recopilación de libros, textos, artículos y publicaciones de reconocidos autores y doctrinarios, relacionados con el objeto de la investigación y con las cuatro categorías analíticas principales de la misma, a saber: i) seguridad aérea o *security*; ii) terrorismo; iii) (re) construcción de estereotipos post 11-S, en general; e iv) islamofobia en aeropuertos y a bordo de aeronaves, en particular.

Asimismo y respecto a las dos primeras unidades analíticas mencionadas –terrorismo y seguridad aérea-, me aboqué al compendio de normativa vigente a nivel internacional y europeo, a efectos de examinar las regulaciones existentes y su evolución a través del tiempo. De igual manera, analicé normativa estadounidense relacionada con la creación de la Transportation Security Administration (TSA), a fin de llevar adelante el estudio de caso documental.

En lo atinente a la categoría “(re) construcción de estereotipos post 11-S”, hice especial hincapié en la faz discursiva, a fin de reflejar si, desde la teorización, hubo un

constructo retórico que llevara a potenciar la estigmatización del colectivo árabe/musulmán con posterioridad al 11 de Septiembre de 2001. De ahí que indagara especialmente en diversos discursos del entonces Presidente de los Estados Unidos, emitidos desde esa fecha en adelante.

Por último y en relación a la unidad analítica islamofobia, consideré relevante añadir el análisis de informes y encuestas de instituciones, *think tanks* y organizaciones no gubernamentales que se han ocupado de estudiar la temática a nivel internacional y europeo desde hace varios años –aunque en un contexto general y no en el particularísimo ámbito aeroportuario-. Asimismo, me ocupé de buscar noticias periodísticas –en especial, de la prensa escrita- que dieran cuenta de islamofobia en aeropuertos en concreto, con la finalidad de contrastar hechos desde la casuística y a efectos de patentizar cómo es percibido y reflejado este fenómeno por parte de los medios de comunicación masiva y qué influencia generan en la (re) construcción y fortalecimiento de estereotipos respecto del colectivo árabe/musulmán así como sus implicancias en la cultura de paz.

De esta manera, reunidos la bibliografía en soporte papel y digital (libros, textos y publicaciones y normativa internacional y europea) en materia de terrorismo, seguridad aérea y (re) construcción de estereotipos post 11-S, así como los informes y publicaciones periodísticas sobre islamofobia y analizadas los mismos con pensamiento crítico y reflexividad, pasé a determinar si con el bagaje de información reunidos, lograba constatar (o no) la hipótesis que me había propuesto al inicio de la investigación junto con los objetivos de la misma.

### III. ESTADO DE LA CUESTIÓN

Entiendo que no hay mejor presentación para el objeto de un trabajo de investigación que la que puede brindar un estado de la cuestión. De esta manera, acercaré, en este acápite, el propio de mi proceso investigativo.

Así, importa comenzar afirmando que el 11 de Septiembre de 2001 cambió el mundo. Sobre ello, no hay duda alguna.

En ese fatídico día, tuvieron lugar atentados terroristas contra importantes centros de poder de los Estados Unidos de América, entre ellos las Torres Gemelas del World Trade Center en Nueva York y el Pentágono, sede del Departamento de Defensa, en Washington. Un cuarto objetivo era el Capitolio o la Casa Blanca pero el mismo fue frustrado finalmente.

El grupo yihadista Al Qaeda se atribuyó la autoría de tales atentados, el cual valiéndose de distintos grupos de terroristas secuestraron aviones comerciales primero, para impactarlos después contra los referidos objetivos, causando la muerte de aproximadamente unas 2973 personas -excluidos los 19 terroristas suicidas- y más de 6.000 heridos (Kean, 2004).

En los referidos atentados existió una particularidad a destacar, entre muchas

otras: fue la primera vez en la Historia de la humanidad -en general- y de la aviación -en particular- que se utilizó una aeronave comercial como arma.

Como ya mencionara, tras esa fecha el mundo se transformó en muchísimos sentidos. La aviación civil no fue indiferente a tales cambios de paradigmas y cosmovisiones. A partir de entonces, las medidas y los controles de seguridad en los aeropuertos y a bordo de aeronaves comerciales se han intensificado y robustecido, dando un giro de 180°, a efectos de fortalecer las barreras que el sistema aeronáutico en su integridad ostentaba para prevenir actos de interferencia ilícita contra la seguridad de la aviación civil.

Ahora bien, en el trabajo de investigación y una vez comprobada la existencia de cambios en materia de *security* en los aeropuertos y a bordo de aeronaves de transporte aerocomercial con posterioridad al 11 de Septiembre de 2001, me he propuesto constatar la existencia de fenómenos acaecidos a raíz de aquellos cambios de paradigmas y normas que, en la actualidad, tendrían lugar en un doble sentido, a saber: 1) la eventual (re) construcción y potenciación de estereotipos post 11-S, en torno a personas árabes y/o musulmanas o con rasgos fenotípicos que se atribuyen a las mismas, que se traduce lisa y llanamente en islamofobia, en general; y 2) la eventual réplica de esos estereotipos (re) contruidos y reforzados post 11-S, en torno a personas árabes y/o musulmanas o con rasgos fenotípicos que se atribuyen a las mismas, en los aeropuertos y a bordo de aeronaves comerciales, en particular. Como ya mencionara previamente, tales han sido las principales hipótesis que han guiado mi trabajo de investigación.

Como corolario de lo anteriormente expuesto y de constatarse tales hipótesis iniciales, sería dable afirmar –a modo de prematura conclusión-, que con posterioridad al 11 de Septiembre de 2001, en los aeropuertos y a bordo de aeronaves de transporte aerocomercial, ha cobrado especial vigencia aquella cosmovisión de Bernard Lewis (2001) y de Samuel Huntington (1997) relativa al “choque de civilizaciones”, conduciendo a la vulneración de derechos fundamentales de las personas y menoscabando profundamente la cultura de paz.

#### **IV. MARCO TEÓRICO: DELIMITACIÓN CONCEPTUAL**

##### **A.- ¿De qué hablamos cuando hablamos de *security*?**

En la actividad aeronáutica, el término “seguridad” se desdobra en dos conceptos distintos, no asimilables entre sí pero que actúan como dos caras de la misma moneda. Claro que en el idioma inglés existen palabras diferenciadas para señalar estas realidades también diversas. La propia Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), agencia especializada de las Naciones Unidas en materia de aviación civil, los trata separadamente.

Así, no hay que confundir, conceptualmente hablando, los términos “*safety*” y



“*security*”. Antes de comenzar a desglosar estos conceptos, conviene dejar asentado que la actividad aeronáutica es una actividad riesgosa y, en su carácter de tal y a su respecto, no es posible garantizar la seguridad al 100%. Lo que se busca a través de las normas y procedimientos reglamentarios en el ámbito aeronáutico, es justamente minimizar el riesgo de ocurrencia de un evento susceptible de sacudir los cimientos sobre los que se asienta la seguridad aérea.

En este lineamiento, Carlos Vasallo entiende que:

*“En aviación no existe seguridad absoluta. Los riesgos pueden ser minimizados a un nivel tan bajo como es razonablemente practicable con procedimientos adecuados y entrenamiento (...) La mitigación del riesgo implicará un equilibrio entre el tiempo, los costos y la gestión para reducirlos o eliminarlos. Seguridad será entonces toda actuación acorde con la normativa reguladora de la actividad cuya teleológica finalidad consiste en que el riesgo no se concrete”* (2016, p. 2).

Pues bien, corresponde mencionar que cada una de estas dos caras de la seguridad de la aviación, es regulada por un compendio –también diferenciado- de normas y métodos recomendados -*Standards and Recommended Practices* o por sus siglas en inglés SARPs-, emanados de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI).

Así, la seguridad operacional o *safety*, si bien atraviesa transversalmente a todos los Anexos técnicos al Convenio sobre Aviación Civil Internacional (1944) es regida por dos en particular, a saber: el Anexo 6, “Operación de Aeronaves” (1948) y el Anexo 19, “Gestión de la seguridad operacional (SMS)” (2013). El referido Anexo 19 ha sido el último adoptado por el Consejo de la OACI, el 25 de febrero de 2013, siendo aplicable desde el 14 de noviembre del mismo año. Del otro lado, la normativa de *security* está englobada en el Anexo 17 al referido Convenio internacional, titulado “Seguridad: Protección de la aviación civil internacional contra los actos de interferencia ilícita” (1974).

Habiendo efectuado estas aclaraciones preliminares, corresponde ahora sí ahondar en la definición del concepto aeronáutico “seguridad”, en su doble faz de *safety* y *security*.

-El término “*safety*” alude a seguridad operacional; esto es, a la minimización del riesgo de ocurrencia de accidentes e incidentes graves de aviación civil. Conforme las propia definición de seguridad operacional contenida en el Anexo 19 al Convenio de Chicago de 1944, la misma se puede entender como *el “estado en el que los riesgos asociados a las actividades de aviación relativas a la operación de las aeronaves, o que apoyan directamente dicha operación, se reducen y controlan a un nivel aceptable”* (Anexo 19, 2013, art. 1.3). El verbo principal sobre el que se cierne el concepto de *safety* es PREVENIR.

En ese lineamiento, resulta oportuno resaltar que, a diferencia de lo que sucede en el ámbito jurisdiccional, la investigación de accidentes e incidentes de aviación civil

–la cual en todos los Estados contratantes del Convenio sobre Aviación Civil Internacional se encuentra a cargo de un organismo estadual creado al efecto-, se proponer determinar las causas técnicas de los accidentes e incidentes aéreos, a fin de evitar su repetición en el futuro. En virtud de ello, el Informe final que produce este organismo no establece responsabilidades ni culpabilidades sino que, luego de establecer los hechos y delimitar las causas y factores que condujeron a la ocurrencia del accidente o incidente, recomienda acciones eficaces dirigidas a evitar los mismos en el futuro, de manera de promover la seguridad operacional en todo el ámbito de la aviación civil, nacional e internacional. Así, se constata que la finalidad de dicha investigación técnica es esencialmente preventiva. Tal es la esencia del *safety* o seguridad operacional.

–Por su parte, el término “*security*” refiere fundamentalmente al control de las aeronaves, las infraestructuras, los bienes y las personas, a fin de resguardarlos contra actos de interferencia ilícita. El Anexo 17, en su listado de Definiciones, contempla que seguridad (entiéndase aquí en el sentido inglés de *security*) consiste en la “*protección de la aviación civil contra los actos de interferencia ilícita. Este objetivo se logra mediante una combinación de medidas y recursos humanos y materiales*” (Anexo 17, 1974, art. 1.3). Aquí el verbo estelar es PROTEGER.

Ahora bien, el propio Anexo 17 se ocupa de definir qué se entiende por actos de interferencia ilícita, matriz regulatoria sobre la que se asienta la referida normativa técnica, proveyendo –acto seguido- un listado no taxativo sino meramente ejemplificativo de las conductas englobadas bajo el concepto de “actos de interferencia ilícita”. Así, la primera definición contenida en el Anexo indica que los mismos son:

*“Actos, o tentativas, destinados a comprometer la seguridad de la aviación civil incluyendo, sin que esta lista sea exhaustiva, lo siguiente:*

- *apoderamiento ilícito de aeronaves,*
- *destrucción de una aeronave en servicio,*
- *toma de rehenes a bordo de aeronaves o en los aeródromos,*
- *intrusión por la fuerza a bordo de una aeronave, en un aeropuerto o en el recinto de una instalación aeronáutica,*
- *introducción a bordo de una aeronave o en un aeropuerto de armas o de artefactos (o sustancias) peligrosos con fines criminales,*
- *uso de una aeronave en servicio con el propósito de causar la muerte, lesiones corporales graves o daños graves a los bienes o al medio ambiente,*
- *comunicación de información falsa que comprometa la seguridad de una aeronave en vuelo, o en tierra, o la seguridad de los pasajeros, tripulación, personal de tierra y público en un aeropuerto o en el recinto de una instalación de aviación civil”.* (Anexo 17, 1974, art. 1.1).

Para concluir este acápite y sellar las diferencias entre “*safety*” y “*security*”

seguiré a Donato (2015) al recordar que la seguridad operacional ofrece una naturaleza técnica operacional y se basa en la observancia de casi todos de los 19 Anexos al Convenio sobre Aviación Civil Internacional de Chicago de 1944, con excepción de los Anexos 9 y 17 sobre Facilitación y Seguridad de la aviación civil, respectivamente mientras que la seguridad de la aviación civil contra actos de interferencia ilícita, reviste una naturaleza jurídica-política y se sustenta fundamentalmente en el ya mencionado Anexo 17 al Convenio de Chicago de 1944 y los Acuerdos multilaterales de Derecho Aeronáutico Penal, en las cláusulas insertas en los acuerdos bilaterales sobre transporte aéreo y en el Manual de Seguridad (Documento 8973-restringido).

Por último, en materia de seguridad operacional las auditorías son obligatorias sistémicas y transparentes, con comunicación a la comunidad aeronáutica internacional sobre los resultados y recomendaciones surgidas en cada auditoría realizada mientras que en caso del *security*, las auditorías también son obligatorias pero confidenciales (Donato, 2015).

A continuación, se profundizará en la normativa de la Organización de Aviación Internacional que regula, a nivel global, todos los aspectos relacionados con *security* – dejando de lado los propios del *safety*-, por estar ello relacionado con el objeto del presente trabajo de investigación.

## **B.- El Anexo 17 al Convenio sobre Aviación Civil Internacional**

### **a.- Consideraciones preliminares**

Previo a analizar en detalle las particularidades del Anexo 17, conviene explicitar brevemente dos puntos neurálgicos sobre los que se asientan las normas y métodos recomendados de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI); esto es: i) el origen y la finalidad del Convenio sobre Aviación Civil Internacional o Convenio de Chicago de 1944; y ii) la naturaleza de los Anexos al referido Convenio.

#### **i) Origen y finalidad del Convenio sobre Aviación Civil Internacional.**

El referido instrumento internacional fue adoptado en fecha 7 de Diciembre de 1944 en la ciudad de Chicago (Estados Unidos), por 52 de los 54 Estados que asistieron a la Conferencia de Aviación Civil Internacional, con la finalidad actualizar las normas sobre aviación civil previstas en el Convenio de París de 1919 o Convenio para la Reglamentación de la Navegación Aérea.

No es un dato menor resaltar que la adopción de este trascendente Tratado internacional se produjo no habiendo finalizado aún la II Guerra Mundial. De esta manera, se plasmaron en 96 artículos, las bases para la navegación aérea internacional en tiempos de paz, estableciéndose como objetivo principal en su Preámbulo “*que la aviación civil internacional pueda desarrollarse de manera segura y ordenada y de que los servicios internacionales de transporte aéreo puedan establecerse sobre una base de igualdad de oportunidades y realizarse de modo sano y económico*” (Convenio

sobre Aviación Civil Internacional, 1944, Preámbulo).

El referido Convenio se estructura en cuatro Partes, a saber: 1) Navegación Aérea (arts. 1 a 42); 2) la Organización de Aviación Civil Internacional (arts. 43 a 66); 3) Transporte Aéreo Internacional (arts. 67 a 79) y 4) Disposiciones finales (arts. 80 a 96) (Convenio sobre Aviación Civil Internacional, 1944).

Así, en la Segunda Parte el referido Convenio internacional materializó la creación de un organismo especializado, dependiente de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), a fin de organizar la cooperación entre los Estados frente a la naciente red de transporte aéreo mundial. Teniendo en cuenta que la ratificación del Convenio sobre Aviación Civil Internacional no sería inmediata sino que tomaría tiempo, en la propia Conferencia de Chicago se firmó un Acuerdo provisional por medio del cual se creó un organismo denominado Organización Provisional de Aviación Civil Internacional (OPACI), el cual actuaría temporalmente como organismo asesor y coordinador.

Ese organismo estaba compuesto de un Consejo y una Asamblea. Desde Junio de 1945, el Consejo Provisional, compuesto de representantes de 21 Estados miembros, comenzó a reunirse permanentemente en la ciudad de Montreal (Canadá). Por su parte, la Asamblea Provisional de la OPACI se reunió por primera vez en Montreal en Junio de 1946.

El 4 de abril de 1947 se alcanzó el número suficiente de ratificaciones del Convenio de Chicago de 1944, por lo que aquel organismo dejó de revestir carácter provisional, transformándose en uno de carácter permanente: la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI). La primera Asamblea oficial de la OACI se celebró en Mayo de 1947 en la ciudad de Montreal.

La Asamblea es el órgano soberano de la OACI, en el cual están representados los 193 Estados que, a la actualidad, forman parte del organismo. Se reúne una vez cada tres años y es convocada por el Consejo. Cada Estado contratante tiene derecho a un voto y las decisiones de la Asamblea se toman por mayoría de votos emitidos. Por su parte, el Consejo es el órgano rector de la OACI y responsable ante la Asamblea, el cual está integrado por representantes de 36 Estados contratantes por mandatos de tres años. El Consejo y sus órganos subsidiarios son los que establecen la dirección del trabajo del organismo (Convenio sobre Aviación Civil Internacional, 1944).

ii) La naturaleza de los Anexos al Convenio sobre Aviación Civil Internacional.

Pues bien, una de las principales funciones del Consejo de la OACI es la de adoptar normas y métodos recomendados –*Standards and Recommended Practices* o por sus siglas en inglés SARPs, como ya mencionara-, a fin de incorporarlos en los Anexos al Convenio sobre Aviación Civil Internacional o Convenio de Chicago de 1944, los cuales abarcan todos los aspectos de la aviación civil internacional.

Estos Anexos son de carácter técnico y se proponen que las reglas que rigen la

aviación civil internacional adquieran el mayor grado posible de uniformidad entre los Estados contratantes. Así, los Anexos incorporan normas y métodos recomendados, entendiéndose que las primeras son de aplicación obligatoria para los Estados –salvo que se acojan al procedimiento de notificación de diferencias previsto en el artículo 38 del Convenio de Chicago- y los segundos, son de cumplimiento no obligatorio pero deseable o aconsejable por parte de los Estados contratantes. Existen, a la actualidad, 19 Anexos técnicos al Convenio de Chicago.

En este sentido, es interesante colegir cómo se interrelacionan e interactúan conjuntamente algunas normas del Convenio sobre Aviación Civil Internacional –en particular, los artículos 1, 2, 3 y 38-, las cuales contienen disposiciones relativas a soberanía, territorio, ámbito de aplicación del referido Tratado internacional y desviaciones respecto de las normas y procedimientos internacionales, respectivamente, a saber:

*“Soberanía. Los Estados contratantes reconocen que todo Estado tiene soberanía plena y exclusiva en el espacio aéreo situado sobre su territorio”* (Convenio sobre Aviación Civil Internacional, 1944, art. 1).

*“Territorio. A los fines del presente Convenio se consideran como territorio de un Estado las áreas terrestres y las aguas territoriales adyacentes a ellas que se encuentren bajo la soberanía, dominio, protección o mandato de dicho Estado”.* (Convenio sobre Aviación Civil Internacional, 1944, art. 2).

*“Aeronaves civiles y de Estado.*

*a) El presente Convenio se aplica solamente a las aeronaves civiles y no a las aeronaves del Estado.*

*b) Se consideran aeronaves de Estado las utilizadas en servicios militares, de aduanas o de policía.*

*c) Ninguna aeronave de Estado de un Estado contratante podrá volar sobre el territorio de otro Estado o aterrizar en el mismo sin haber obtenido autorización para ello, por acuerdo especial o de otro modo, y de conformidad con las condiciones de la autorización.*

*d) Los Estados contratantes se comprometen a tener debidamente en cuenta la seguridad de la navegación de las aeronaves civiles, cuando establezcan reglamentos aplicables a sus aeronaves de Estado.”* (Convenio sobre Aviación Civil Internacional, 1944, art. 3).

Con el juego armónico de los artículos reseñados del Convenio sobre Aviación Civil Internacional, queda claro que los Estados son plenamente soberanos en materia de aviación civil –aún internacional- dentro de sus respectivos ámbitos territoriales. Hasta aquí, nada nuevo bajo el sol.

Como ya indicara ut supra, el objetivo que el Convenio se propuso fue –y sigue siendo- lograr el más alto grado de uniformidad entre los Estados en lo que a la aviación civil internacional respecta. Lo antedicho responde a que justamente las aeronaves que

realizan vuelos internacionales cruzan fronteras y las reglas que son aplicables mientras se atraviesa el espacio aéreo de un Estado determinado, pues deben ser equivalentes en el resto de los Estados. Ello a fin de garantizar la fluidez y ordenación de la navegación aérea internacional.

Un ejemplo sencillo para visualizar claramente este punto. Las comunicaciones aeronáuticas, por normativa de la Organización de Aviación Civil Internacional, deben realizarse en idioma inglés. De manera que los controladores de tránsito aéreo y los pilotos de cualquier nacionalidad y de cualquier Estado en que desarrollen sus funciones aeronáuticas, deben tener la certificación de la competencia lingüística del idioma inglés OACI –técnico aeronáutico, va de suyo-. De esta manera, el controlador de tránsito aéreo de Sudáfrica se dirigirá al piloto de nacionalidad egipcia, a bordo de la aeronave de matrícula etíope de la compañía aérea Ethiopian Airlines, en idioma inglés a fin de proveerle las respectivas instrucciones –iniciales, en ese caso- de la ruta aérea en su vuelo Ciudad del Cabo-Estambul. Luego, hará lo propio cada uno de los agentes del Control de Tránsito Aéreo de las correspondientes jurisdicciones estatales que vaya atravesando esa aeronave -en tanto Estados soberanos sobre su espacio aéreo-, a saber: Botsuana, Zimbabue, Zambia, República Democrática del Congo, Sudán del Sur, Sudán y Egipto hasta llegar a su destino final, Turquía. Imaginemos que de no existir esa simple uniformidad idiomática, ello conllevaría a que cada controlador de tránsito aéreo del Estado de que se trate y cada piloto en vuelo, efectuaran las comunicaciones aeronáuticas en su propio idioma nativo, lo que conduciría a que la navegación aérea y la aviación civil internacional fueran, lisa y llanamente, inviables. Pues ello sucede con el resto de las normas técnicas de la OACI. Se requiere el más alto grado de uniformidad para viabilizar y garantizar que todos los Estados “hablen el mismo idioma” normativo y procedimental a fin de que la aviación civil internacional sea posible.

En virtud de lo anteriormente expuesto, tanto el Convenio de Chicago de 1944 como las normas contenidas en los Anexos técnicos al referido Convenio (Anexos 1 al 19), son –en principio- de aplicación obligatoria en el seno de cada uno de los Estados contratantes, con la única salvedad de que los mismos se acojan al procedimiento de notificación de diferencias, conforme lo previsto en el artículo 38 del Convenio. Asimismo, corresponde distinguir las normas –obligatorios, *prima facie*- de los métodos recomendados de la OACI, por cuanto en relación a estos últimos, su aplicación por parte de los Estados contratantes se entiende aconsejable o conveniente pero no mandatoria.

El citado artículo del Convenio sostiene:

*“Cualquier Estado que considere impracticable cumplir, en todos sus aspectos, con cualesquiera de tales normas o procedimientos internacionales, o concordar totalmente sus reglamentaciones o métodos con alguna norma o procedimiento internacionales, después de enmendados estos últimos, o que considere necesario adoptar reglamentaciones o métodos que difieran en cualquier aspecto particular de lo*



*establecido por una norma internacional, notificará inmediatamente a la Organización de Aviación Civil Internacional las diferencias entre sus propios métodos y lo establecido por la norma internacional. En el caso de enmiendas a las normas internacionales, todo Estado que no haga las enmiendas adecuadas en sus reglamentaciones o métodos lo comunicará al Consejo dentro de sesenta días a partir de la adopción de la enmienda a la norma internacional o indicará las medidas que se proponga adoptar. En tales casos, el Consejo notificará inmediatamente a todos los demás Estados las diferencias que existen entre uno o varios puntos de una norma internacional y el método nacional correspondiente del Estado en cuestión” (Convenio sobre Aviación Civil Internacional, 1944, art. 38).*

De manera que los Estados podrán notificar diferencias a la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), en caso de que en función de alguna norma de su ordenamiento jurídico interno no pueda implementar la norma internacional –y sólo a ese respecto-.

A efectos de clarificar este punto, entiendo oportuno citar un ejemplo práctico. El Anexo 13 al Convenio sobre Aviación Civil Internacional titulado “Investigación de accidentes e incidentes de aviación civil”, prescribe en el Capítulo 4 como norma la responsabilidad del Estado del suceso en materia de notificación, entendiéndose por “Estado del suceso” aquel Estado en cuyo territorio se produce el accidente o incidente de aviación civil (Anexo 13, 1951).

Así, el artículo 4.1 del Anexo 13 indica que es obligación del Estado del suceso enviar una notificación respecto de la ocurrencia del accidente o incidente grave de aviación civil, con la menor demora posible y por el medio más adecuado y rápido que tenga a disposición, a los siguientes actores: - al Estado de matrícula de la aeronave; - al Estado del explotador; - al Estado de diseño; - al Estado de fabricación; y - a la Organización de Aviación Civil Internacional, en el caso de que la aeronave correspondiente posea una masa máxima de más de 2.250 kg o se trate de un avión turboreactor (Anexo 13, 1951).

Pues bien, la República Argentina, acogiendo al mecanismo de notificación de diferencias previsto en el artículo 38 del Convenio sobre Aviación Civil Internacional, informó a la Organización de Aviación Civil que, de acuerdo a una norma de máxima jerarquía de su ordenamiento jurídico interno –Decreto N° 934/1970-, la denuncia del accidente de aviación es obligatoria mientras que la denuncia del incidente grave sin daños personales o materiales no es obligatoria sino facultativa. De esta manera, la diferencia entre las normas internas del Estado argentino y la referida norma internacional contenida en el Anexo 13, notificada oportunamente al organismo, radica en que al no ser obligatoria la denuncia del incidente grave sin daños personales o materiales, el responsable o conocedor del mismo puede no informarlo. Dada esa hipótesis, el Estado del suceso –la República Argentina, en este caso- no puede efectuar la notificación a que se refiere la norma internacional del Anexo 13, a los demás Estados contratantes ni a la propia OACI cuando no tuvo conocimiento del incidente

grave sin daños personales o materiales –debido a la ausencia de radicación o formalización de la correspondiente denuncia- (Suplemento del Anexo 13, 2003).

A través de este ejemplo concreto, se puede visualizar cómo un Estado puede sustraerse del cumplimiento de una norma internacional –y por tal, a priori, obligatoria- prevista en un Anexo técnico al Convenio de Chicago de 1944, debido a la vigencia de una norma interna de su ordenamiento jurídico que le impide la aplicación o implementación de aquella en el sentido prescripto. Va de suyo que la referida notificación de la (s) diferencia (s) debe estar debidamente fundada y la imposibilidad de cumplimiento de la norma internacional debe provenir de una norma de máxima jerarquía del Estado en cuestión, que no sea susceptible de enmienda o modificación, sin mayor trámite que un simple acto administrativo.

Así, no cabría acogerse al procedimiento del artículo 38 del citado Convenio, si la norma interna del Estado es fácilmente modificable por cuanto se trata de una regulación de menor jerarquía, emanada de un organismo regulatorio –como podría ser la Autoridad aeronáutica de ese Estado, por ejemplo- y, por tanto, no equiparable en jerarquía normativa a las leyes o decretos sancionados por el Poder Ejecutivo nacional, cuya modificación requiere trámite parlamentario. En aquel caso, el Estado –al haber asumido compromisos internacionales en tanto parte contratante del Convenio de Chicago de 1944-, deberá realizar los actos jurídicos de que se trate, a fin de modificar la norma interna que permita cumplimentar la norma internacional.

b.- Las normas y métodos recomendados de la OACI sobre *security*.

Centrando el foco de análisis en el Anexo 17 al Convenio sobre Aviación Civil Internacional, denominado “Seguridad: Protección de la aviación civil internacional contra los actos de interferencia ilícita” (1974), de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), corresponde indicar que el mismo es la norma técnica que regula, a nivel internacional, todo lo relacionado con *security*.

Este Anexo fue adoptado el 22 de Marzo de 1974 por el Consejo de la OACI, en base a un proyecto elaborado conjuntamente por la Comisión de Aeronavegación, el Comité de Transporte Aéreo y el Comité sobre Interferencia ilícita del organismo, tras diversos sucesos que afectaron significativamente la seguridad de la aviación civil durante la década de 1960 –en particular, el apoderamiento ilícito de aeronaves-.

El referido Anexo 17 establece las bases del programa de seguridad de la aviación civil (*security*) y su objetivo principal es salvaguardar la aviación civil y sus instalaciones y servicios contra los actos de interferencia ilícita. Así, las normas y métodos recomendados del Anexo se centran, fundamentalmente, en el establecimiento de aspectos de coordinación entre los Estados y de medidas técnicas orientadas a garantizar la seguridad aérea. Las medidas adoptadas por la OACI para evitar y suprimir los actos de interferencia ilícita contra la aviación civil en el mundo, tienen una importancia meridiana para la industria aeronáutica y toda la comunidad internacional. Asimismo, se reconoce la obligación de que los Estados contratantes elaboren e

implementen, en sus respectivos ordenamientos jurídicos, sus propios Programas Nacionales de Seguridad de la Aviación Civil.

Así, en el artículo 2.1 del Capítulo 2 del Anexo –titulado “Principios Generales”- se detalla en forma expresa su objetivo, al disponer como norma que:

*“2.1.1 Todo Estado contratante tendrá como su objetivo primordial la seguridad de los pasajeros, las tripulaciones, el personal en tierra y el público en general en todos los asuntos relacionados con la salvaguardia contra los actos de interferencia ilícita en la aviación civil.*

*2.1.2 Cada Estado contratante establecerá un organismo y elaborará y aplicará normas, métodos y procedimientos para salvaguardar a la aviación civil contra los actos de interferencia ilícita, teniendo presente la seguridad, la regularidad y la eficacia de los vuelos.*

*2.1.3 Cada Estado contratante asegurará que tal organismo y tales normas, métodos y procedimientos:*

*a) protejan la seguridad de los pasajeros, la tripulación, el personal de tierra y el público en general en todos los asuntos relacionados con la salvaguardia de la aviación civil contra los actos de interferencia ilícita; y*

*b) permitan dar una respuesta rápida a cualquier amenaza creciente a la seguridad” (Anexo 17, 1974, art. 2.1).*

De igual manera, se estipula como objetivo adicional del Anexo 17 el de la coordinación entre todos los organismos que, dentro de los respectivos Estados, deban implementar y ejecutar programas de seguridad en materia de aviación civil, debiendo los Estados contratantes, en tales casos, fiscalizar que los explotadores de líneas aéreas así como los gestores de aeropuertos desde los cuales aquellas operan, elaboren y ejecuten programas complementarios de seguridad de la aviación civil (Anexo 17, 1974).

Importa también destacar el ámbito de aplicación del Anexo 17, contemplado en su artículo 2.2, al establecer que:

*“2.2.1 Cada Estado contratante aplicará las normas y procurará aplicar los métodos recomendados que figuran en el Anexo 17 a las operaciones de la aviación civil internacional.*

*2.2.2 Cada Estado contratante se asegurará de que las medidas concebidas para salvaguardar contra actos de interferencia ilícita se apliquen, en la medida de lo posible, a las operaciones del interior, basándose en una evaluación de riesgos de seguridad llevada a cabo por las autoridades nacionales competentes” (Anexo 17, 1974, art. 2.2).*

Ahora bien, dado que las amenazas y los riesgos para la seguridad aérea no se mantienen invariables en el tiempo sino que mutan permanentemente, el Anexo 17 es objeto de constante revisión. En relación a ello, es dable señalar que el referido Anexo – así como todos los Anexos al Convenio sobre Aviación Civil Internacional- establecen

un baremo mínimo que los Estados están obligados a aplicar en sus ordenamientos jurídicos internos –salvo, como ya indicara ut supra, que notifiquen diferencias conforme el procedimiento previsto en el artículo 38 del Convenio-, pudiendo los Estados elaborar e implementar normas más restrictivas en la materia pero nunca más laxas.

En virtud de lo anteriormente expuesto, desde su aprobación a la fecha, el Anexo 17 ha sido enmendado en 17 (diecisiete) oportunidades, en atención principalmente a las necesidades y los requerimientos de los Estados. Intra OACI existe un Grupo de expertos que se ocupa específicamente de investigar y estudiar los complejos desafíos que, en la actualidad, supone la seguridad de la aviación civil a escala global, a fin de actualizar las normas y métodos recomendados en la materia.

Este Grupo –denominado Grupo de Expertos sobre seguridad de la aviación o AVSEC- es designado por el Consejo de la Organización de Aviación Civil Internacional y está conformado por representantes de los siguientes Estados: Alemania, Argentina, Australia, Bélgica, Brasil, Canadá, España, Estados Unidos, Etiopía, Federación de Rusia, Francia, Grecia, India, Italia, Japón, Jordania, México, Nigeria, Reino Unido, Senegal y Suiza, así como también por organismos internacionales, tales como el Consejo Internacional de Aeropuertos (ACI), la Asociación del Transporte Aéreo Internacional (IATA), la Federación Internacional de Asociaciones de Pilotos de Línea Aérea (IFALPA) y la Organización Internacional de Policía Criminal (OIPC-Interpol).

Al respecto, es posible establecer un correlato entre los sucesos históricos y las diversas enmiendas que motivaron la introducción de modificaciones en el Anexo 17. Así, entre 1974 –año en que fue adoptado el Anexo bajo análisis- y 1985, se entendía que la mayor amenaza para la seguridad de la aviación, a nivel internacional, provenía del secuestro de aeronaves.

A partir de 1988 y luego de tres años consecutivos de enmiendas al Anexo, la percepción de la comunidad internacional se inclinó por atender más el sabotaje, como amenaza a la seguridad aérea, de manera que se incorporaron cambios en el Anexo a fin de adoptar medidas tendientes a su prevención. Influyó en ello un acontecimiento que tuvo lugar hacia fines de 1988. El 21 de diciembre de ese año, una aeronave Boeing 747 de la compañía estadounidense Pan-Am –vuelo 103- explotó en el aire cayendo sus restos sobre la ciudad escocesa de Lockerbie. Ello fue causado por explosivos plásticos camuflados en un reproductor de casetes guardado en un maletín. Fallecieron todas las personas que viajaban a bordo de la aeronave -259 pasajeros y tripulación- y 11 personas en tierra (Guillén, 2011).

A raíz de ello, se elaboró la Enmienda 7 al Anexo 17, adoptada en Junio de 1989. La misma incorporó normas relativas a la vinculación del equipaje con el pasajero, controles respecto de los objetos abandonados a bordo de las aeronaves por los pasajeros, controles de seguridad para los servicios comerciales de mensajería y

controles de la carga y correo en determinadas situaciones.

Ahora bien, sin lugar a dudas, la más trascendente y significativa de las Enmiendas del Anexo 17 al Convenio sobre Aviación Civil Internacional fue la que se produjo tras los atentados terroristas del 11 de Septiembre de 2001. Así, tres meses después de tales sucesos, la Enmienda 10 fue adoptada por el Consejo de la OACI en fecha 7 de Diciembre de 2001 y comenzó a regir desde el 1 de julio de 2002.

La mencionada Enmienda 10 incorporó nuevas disposiciones sobre la aplicación del Anexo en las operaciones del interior; la cooperación internacional con respecto a la información sobre amenazas; el control de calidad a escala nacional; el control del acceso; las medidas relativas a pasajeros y su equipaje de mano y facturado; el personal de seguridad en vuelo y la protección del puesto de pilotaje; los arreglos de compartición de código y de colaboración; los factores humanos; y la gestión de la respuesta en caso de interferencia ilícita (Guillén, 2011).

Desde fines del año 2002 y en el marco del Programa universal de auditoría de la seguridad de la aviación, la OACI comenzó a realizar auditorías respecto a la aplicación de las disposiciones del Anexo 17 por parte de los Estados contratantes. Estas auditorías cumplen una doble finalidad: - por un lado, proveer asistencia a los Estados a fin de que mejoren sus sistemas de seguridad de la aviación, detectando las deficiencias y brindando recomendaciones adecuadas; y –por otro lado, obtener información en relación a la eficacia en la aplicación e implementación de las disposiciones del Anexo 17 así como en lo relativo a la necesidad de adoptar eventuales y futuras enmiendas (Vasallo, 2016).

En materia de enmiendas al Anexo 17, la última de ellas resultó ser la número 17, la cual fue elaborada por el Grupo de Expertos sobre Seguridad de la Aviación de la OACI (AVSEC), y adoptada por el Consejo de la OACI en Noviembre de 2019, previéndose su aplicación a partir de Julio de 2020. La enmienda 17 del Anexo 17 incluye disposiciones nuevas o revisadas sobre: análisis de vulnerabilidades; intercambio de información entre los Estados y las partes interesadas; programas de formación y sistemas de certificación; control del acceso; inspección del personal; y otras modificaciones de redacción (Anexo 17, 1974).

Para ir finalizando el presente acápite, es dable mencionar que el Anexo 17 al Convenio sobre Aviación Civil Internacional es complementado por el Documento 8973 denominado “*Manual de seguridad para la protección de la aviación civil contra los actos de interferencia ilícita*”, el cual se publicó por primera vez en 1971. La finalidad de este documento de orientación es la de suministrar directrices y lineamientos acerca de la forma en que los Estados pueden cumplir con las diversas normas y métodos recomendados del Anexo 17. Desde su aprobación, el Manual se ha ido modificando y ampliando, a fin de asistir a los Estados en materia de seguridad de la aviación civil mediante el desarrollo de un marco jurídico, métodos, procedimientos, textos y recursos técnicos para prevenir y responder a los actos de interferencia ilícita.

El referido documento tiene cinco volúmenes e incluye procedimientos y textos de orientación detallados sobre diversos aspectos de la seguridad aeronáutica como guía de orientación para los Estados en la elaboración de sus Programas Nacionales de Seguridad (Guerrero Lebrón et al, 2017).

Además de las normas y métodos recomendados del Anexo 17, del Documento 8973 de la OACI y de los Convenios multilaterales en la materia, la propia Organización de Aviación Civil Internacional insta vehemente a los Estados a que formalicen convenios bilaterales de cooperación para preservar la seguridad de la aviación civil internacional contra los actos de interferencia ilícita.

### **C.- El terrorismo.**

#### **a.- Concepto.**

Lo primero que corresponde dejar establecido es que no existe un concepto de terrorismo aceptado y/o reconocido como válido universalmente.

Elaborar una conceptualización de terrorismo es, a las claras, una tarea osada, o cuanto menos, compleja. Ello por cuanto desde las ciencias sociales se ha pretendido conceptualizar este fenómeno social atendiendo a unas supuestas categorizaciones de fenómenos que se han sucedido en la Historia, que a la vez que ciñen el concepto a una linealidad histórica que no existe como tal, desatiende las particularidades y especificidades que esta realidad ha tenido en diversos contextos históricos y en distintas latitudes.

Ello sin dejar de pasar por alto que ni las definiciones, ni los autores que las elaboran, ni las ciencias que dan cuenta de la realidad –cualquier ciencia de que se trate-, ni los procesos de investigación, son completamente objetivos, inintencionados y/o apolíticos. Al respecto, basta recordar la consideración de Peacock (2005) referida a que en la etnografía, el fotógrafo siempre -y en todos los casos-, forma parte de la fotografía.

De igual manera se pronunciaba Bourdieu, al sostener que:

*“Puede resultar sorprendente que (...) sea aún necesario recordar a la gente que los hechos están fabricados, contruidos, que las observaciones no son independientes de la teoría, que el etnógrafo y sus informantes colaboran en un trabajo de interpretación conjunto, en el que el informante propone al etnólogo (...) las explicaciones que inventan en función de sus mutuas expectativas y a costa de un verdadero esfuerzo teórico, sobre el supuesto extraordinario de la situación de interrogación misma” (1992, p. 152).*

Así, con la salvedad antes indicada citaré, a continuación, algunas definiciones de terrorismo que han brindado diversos estudiosos del tema y doctrinarios, desde una visión más clásica a una más contemporánea, a saber:

- “Para Wilkinson (1974: 16-17), lo que distingue fundamentalmente el



*terrorismo de otras formas de violencia organizada no es simplemente su severidad, sino sus rasgos de amoralidad y anomia. Los terroristas profesan indiferencia a los códigos morales existentes o bien se reclaman exentos de sus obligaciones. El terror político, si se realiza de forma consciente y deliberada, está preparado implícitamente para sacrificar todas las consideraciones morales y humanitarias por la obtención de algún fin político”* (González Calleja, 2016, p. 66).

- “Brian Jenkins (1985) que explica que es el uso calculado de la violencia o de la amenaza para inculcar miedo; se propone forzar o intimidar a gobiernos o a sociedades en la búsqueda de metas que son generalmente políticas, religiosas o ideológicas” (Vinagre, 2017, p. 12).

- Grant Wardlaw advierte que “el terrorismo es la amenaza o el uso de la violencia por parte de una persona o grupo, que puede actuar a favor o en contra de la autoridad establecida, esta acción procura crear una gran angustia o efectos inductores al miedo en un grupo seleccionado y mayor que las víctimas mediatas, con el propósito de obligarlo a que acceda a las demandas solicitadas” (1986, p. 56).

- “Para O’Sullivan (1987:21) el terrorismo político aparece cuando un grupo, tenga el poder gubernamental o esté fuera del gobierno, resuelve alcanzar un conjunto de objetivos ideológicos por métodos que no sólo violan o ignoran las estipulaciones del derecho nacional e internacional, sino que además espera tener éxito principalmente mediante la amenaza o el uso de la violencia” (González Calleja, 2016, p. 66).

- “Lodge (1988: XII) define genéricamente el fenómeno terrorista como recurso a la violencia con fines políticos por actores no gubernamentales en contradicción con códigos de conducta aceptados” (González Calleja, 2016, p. 66).

- “Los autores clásicos como Alex Schmid y Albert Jongman (1988) nos entregan la siguiente definición de terrorismo: un método repetido de acción violenta que inspira ansiedad y miedo y que algunos individuos, grupos (semi) clandestinos o agentes estatales utilizan por razones concretas criminales o políticas, en el que al contrario del asesinato, el objetivo inicial del acto violento se elige generalmente al azar o de modo selectivo (simbolismo) entre una población dada y sirve para propagar un mensaje” (Vinagre, 2017, p. 12).

- Para Jean-Marie Balencie el terrorismo se define como “una secuencia de actos de violencia, debidamente planificados y altamente mediatizados, que toma deliberadamente como blanco a objetivos no militares a fin de crear un clima de miedo e inseguridad, impresionar a una población con la intención de modificar los procesos de decisión (ceder, negociar, pagar, liberar, reprimir) y satisfacer unos objetivos (políticos, económicos o criminales) previamente definidos” (2004, p. 6).

- Tania Rodríguez Morales provee una definición más actual de terrorismo, al entender que es una “conducta encaminada a causar terror en la sociedad y debilidad en sus instituciones, utilizando para el desarrollo del mismo,

*métodos degradantes e inhumanos que atentan contra la vida, la integridad física y la dignidad de la persona y la estabilidad del Estado. Dirigida por quienes bajo la sombra del terror buscan crear el caos social, y al mismo tiempo infligir a los asociados en su condición de indefinición la amenaza de que la seguridad ya no es una condición pre establecida, pues quienes tienen a su cargo el cuidado de la misma han sido vulnerados”* (2012, p. 87).

- El Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales de Manuel Osorio, define como terrorismo “*a los actos de violencia en contra de personas, la libertad, la propiedad, la seguridad común, la tranquilidad pública, los poderes políticos y el orden constitucional o contra la administración pública*” (Donato, 2015, p. 73).

Así, es dable afirmar que las definiciones transcriptas guardan ciertos elementos o caracteres comunes. Al respecto, me parece interesante el aporte realizado por Antonia Vinagre (2017) cuando detalla que un estudio realizado por Schmid y Jongman (1988) en relación a 109 (ciento nueve) definiciones de distintos doctrinarios y expertos en violencia política y terrorismo, da cuenta de la reiteración de ciertos componentes, siendo los más mencionados los siguientes: violencia y fuerza (83,5% de apariciones); carácter político (65% de apariciones); miedo y énfasis en el terror (51% de apariciones).

En esta línea, es dable advertir que de todas las definiciones reseñadas, pueden extraerse algunos rasgos comunes, que si bien lejos de pretender constituirse en una definición consensuada y universalista, pueden acercarnos a una caracterización compartida. De esta manera y siguiendo los lineamientos de López Calera (2002) y de Vinagre (2017), el terrorismo se puede tipificar o calificar a partir de estos elementos:

1). Es un atentado contra los **derechos fundamentales de la persona** (vida, integridad física, libertad, etc).

2). **Uso de violencia**, cuyo fin es producir terror en la sociedad civil (Vinagre, 2017). Por su parte, el jurista español agrega que se trata de una violencia indiscriminada contra la población (López Calera, 2002)

Así, puede sostenerse que el terrorismo no distingue entre las víctimas (hombres, mujeres, ancianos, niños) pudiendo ser cualquier ciudadano objeto de la violencia ínsita del acto terrorista. La violencia indiscriminada generada por el terrorismo, no hace distinción: arrasa con todo lo que encuentra a su paso. Es ése su “modus operandi” y su maquiavélico medio: generar terror en la población civil en forma indistinta y omnipresente.

3). Las **motivaciones** del acto terrorista; esto es, las razones o motivos del uso indiscriminado de la violencia es uno de los caracteres más trascendentes de la caracterización del terrorismo pero también uno de los más difíciles de precisar y sobre el cual no hay un acuerdo unánime entre los doctrinarios. Así, mientras que hay autores que sostienen que las motivaciones del acto terrorista pueden ser de diversa índole -

políticas, económicas, religiosas, ideológicas, etc.-, otro sector de la doctrina entiende que las motivaciones del acto terrorista son, *prima facie*, motivaciones políticas. En esta última escuela se enrola López Calera cuando sostiene que “*los motivos que especifican actos continuados de violencia (terrorista) sobre amplias masas de población son, ante todo, motivos políticos*” (2002, p. 55).

El citado autor entiende por “motivo político” a todo aquel que se relaciona con el poder político, como poder de ordenación y dominación de una determinada sociedad, una determinada población y un determinado territorio. Ahora bien, cómo se distingue lo que es terrorismo de lo que es violencia legitimada. Un criterio diferenciador podría ser la existencia de respeto de un orden jurídico constituido según los principios de una racionalización jurídica y política (democrática) ampliamente aceptados y cuya finalidad fundamental es dilucidar las diferencias políticas entre los grupos (López Calera, 2002).

Huelga adelantar que en la Exposición de Motivos de la Propuesta de Decisión marco sobre la lucha contra el terrorismo, presentada por la Comisión Europea el 19 de septiembre de 2001, se comparte el mismo lineamiento (Propuesta de Decisión marco de la Comisión de la Unión Europea sobre la lucha contra el terrorismo, 2001).

4). Los actos terroristas son **racionales y concertados** y responden a una organización –más o menos formal, según los casos- pero nunca atañen a una actuación individual o aislada.

5). Con el acto terrorista se persigue generar una **sensación de vulnerabilidad e indefensión en la población**. Se busca implantar el terror. Esto es, que los ciudadanos de cualquier nacionalidad, no se sientan seguros y protegidos en el territorio de cualquier Estado de que se trate, porque en cualquier tiempo y lugar podrían ser víctimas de un ataque susceptible de terminar con su vida o lesionar su integridad física. Aquí nos encontramos con el problema de cómo merituar el terror, dado que atañe eminentemente a un plano emocional y, como tal, subjetivo. Esto es, lo que produce miedo o terror a una persona, puede no producirle la misma sensación o sentimiento a otra. No obstante ello, podría decirse que lo que produce ese sentimiento de vulnerabilidad en una gran cantidad de personas, es un baremo para afirmar que se está en presencia de un acto que genera terror. Va de suyo que no hay un criterio objetivo o científico para determinar esto pero algún inicio se puede extraer de la práctica

6). La **publicidad de los actos terroristas** reviste un carácter trascendental por cuanto lo que se busca es justamente infundir terror en forma global. Es por ello que, fundamentalmente en los ataques terroristas contemporáneos siempre suele haber algún grupo terrorista que se adjudica el mismo, a fin de visibilizar sus reivindicaciones e infundir el terror antes descripto. Es necesario dar a conocer, con el máximo alcance posible, el acto terrorista de que se trate y quién está detrás del mismo.

7). El **componente ideológico** ocupa también un lugar central en la caracterización del acto terrorista, desde que existe en las agrupaciones terroristas una

ideología que da basamento y fundamento a sus actos –esté ésta explicitada o encubierta-.

Por último, huelga decir que –de un tiempo a esta parte- el terrorismo ha pasado de ser un fenómeno interno de los Estados a convertirse en un fenómeno internacional, que no reconoce fronteras ni soberanía territorial alguna. La globalización ha traído aparejada que, por ejemplo, el terror pueda infundirse a bordo de una aeronave de matrícula de un Estado, que realiza una ruta internacional y atraviesa el espacio aéreo de varios otros Estados, con pasajeros y tripulación de vuelo de distintas nacionalidades – lo propio en un tren o un barco-.

La revolución digital en que estamos inmersos en la actualidad junto con el desarrollo de nuevas tecnologías que generan innovaciones a un ritmo vertiginoso, han llevado a que con un sólo “click” se pueda sembrar el terror en poblaciones enteras, ya sea mediante el uso de una aeronave no tripulada o pilotada a distancia –incluso desde el territorio de un Estado que dista miles de kilómetros del Estado donde se ejecuta el acto terrorista-, ciberataques, grabación y difusión de actos terroristas a través de redes sociales de alcance global, reclutamiento y adoctrinamiento de células terroristas o de individuos –llamados “lobos solitarios”- a través de Internet, que diseñan explosivos de forma artesanal a través de tutoriales colgados en la red y una larga lista de etcéteras.

En este sentido, haciendo hincapié en la descentralización propia de las organizaciones terroristas contemporáneas y puntualizando el ejemplo de la agrupación autora de los atentados del 11-S, importa mencionar que:

*“Al Qaeda había creado una filosofía organizativa que describió como centralización de las decisiones y descentralización de la ejecución. Bin Laden determinaba los objetivos, escogía a los líderes y aportaba como mínimo una parte de los fondos. Después la planificación de la operación y la elección del método para atentar eran responsabilidad de los hombres que debían ejecutarla” (Wright, 2015, p. 392/393).*

Así, el devenir del terrorismo como fenómeno internacional ha conllevado a que sea aún más difícil su conceptualización. De esta manera, justo es reconocer que en materia de terrorismo, ha sido la cosmovisión judeo-cristiana occidental la que ha marcado la línea divisoria conceptual entre lo que se entiende por terrorismo y lo que no o, lo que es lo mismo, entre los que considera un acto terrorista y lo que no.

A modo de reflexión final sobre este acápite y en línea con lo antedicho, me parece interesante la cosmovisión de Tania Cruz sobre el tema cuando sostiene que:

*“La teoría predominante dentro de los estudios del terrorismo han invisibilizado la violencia como una relación social y han permitido, así, la sobre-utilización del concepto a diferentes realidades y sujetos. (...) Esta invisibilización afecta no sólo lo que entendemos por ‘yo’ y ‘otros’, sino que también el complejo proceso de reconocimiento hacia lo otro, lo que lleva al miedo como consecuencia social (2015, p. 186).*

Asimismo, sobre la despersonalización ínsita en esta cosmovisión de terrorismo que invisibiliza el componente sociológico de la violencia, la autora agrega:

*“La violencia está también inmersa en la relación entre el ‘yo’ y los ‘otros’, pero cuando ese otro es percibido como algo irreal, no como una persona (Butler 2006) esta relación se invisibiliza. Así, en la idea de terrorismo, el ‘yo’ y el ‘otro’ se ven afectados por ambos lados, ya que quienes cometen acciones de violencia, como quienes se ven afectados, tienen a despersonalizar al ‘otro’, permitiendo clasificaciones y meta categoría sobre los sujetos” (Cruz, 2015, p. 185).*

En conclusión, aceptado que no podrá arribarse a una conceptualización consensuada de terrorismo que esté enteramente libre de ese sesgo parcializado y miope, propio de la visión occidental judeo-cristiana, sí podemos intentar un acercamiento conceptual a través de ciertos rasgos generales como los que ya mencionara ut supra, los cuales si bien pecan de descuidar los rasgos particularistas de este fenómeno social, aspiran a erigirse en una caracterización de esta realidad en toda su complejidad.

#### b.- La regulación sobre terrorismo en las Naciones Unidas.

Como ya esbozara previamente, la temática del terrorismo es tan amplia y compleja que amerita una tesis doctoral o, cuanto menos, un trabajo de investigación en sí mismo. No obstante ello, entiendo prudente dejar asentado aquí someramente los principales instrumentos regulatorios sobre terrorismo, en el marco de la Organización de las Naciones Unidas, por cuanto resultarán de utilidad en relación al objeto de investigación del presente.

Ahora bien, en primer lugar, importa puntualizar que no existe a la actualidad un único Tratado internacional específico sobre terrorismo y, por tanto, normas jurídicamente vinculantes para la comunidad de naciones reunidas en un sólo instrumento universalmente válido. Y esto no responde a una mera desidia de los Estados que no han querido pronunciarse sobre la materia sino que denota la complejidad de arribar a soluciones consensuadas en sus esfuerzos regulatorios.

Para empezar, no hay común acuerdo entre los Estados miembros de Naciones Unidas acerca de qué se entiende por terrorismo ni cuál sería el eventual ámbito de aplicación del referido instrumento general. Así, de la conceptualización en adelante, los consensos comienzan a debilitarse hasta esfumarse. A este respecto, en el seno de las Naciones Unidas hay dos áreas específicas asignadas al estudio de la materia, con la finalidad de avanzar en la vía regulatoria universal, por un lado, la Sexta Comisión de la Asamblea General y por otro lado, el Comité Especial establecido en virtud de la Resolución 51/210 –denominado, Comité contra el terrorismo- (Resolución 51/210 de la Asamblea General, 1996).

La mencionada Resolución crea un Comité al que se le encarga la elaboración de dos Convenios: uno para la represión de atentados terroristas cometidos con bombas y

otro, para la represión de actos de terrorismo nuclear (Resolución 51/210 de la Asamblea General, 1996). A esas dos misiones se le sumó el encargo de iniciar un marco de estudio a efectos de “*desarrollar un marco jurídico amplio de convenciones relativas al terrorismo internacional*” (Resolución 51/210 de la Asamblea General, 1996, Consid. III.9). Los referidos convenios fueron aprobados respectivamente el 12 de enero de 1998 (Convenio internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas, 1998) y el 14 de septiembre de 2005 (Convenio internacional para la represión de actos de terrorismo nuclear, 2005). A ellos se les sumó, un tercero referido a la financiación del terrorismo, adoptado el 09 de diciembre de 1999 (Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo, 1999).

No obstante estos notables progresos en el seno de las Naciones Unidas y el trabajo conjunto de la Sexta Comisión y el Comité contra el terrorismo, con miras a la elaboración de un Convenio internacional general de lucha contra el terrorismo, no se ha alcanzado, a la fecha, el resultado propuesto. Los esfuerzos del Comité se han materializado en un Proyecto de Convenio General sobre Terrorismo internacional (“*Comprehensive Convention on International Terrorism*”) pero las negociaciones entre los Estados miembros, en aras a una futura y eventual adopción de un instrumento semejante, están absolutamente estancadas a la actualidad –como ya mencionara, fundamentalmente por la imposibilidad de arribar a un consenso en torno a la definición de terrorismo-. Así, el Convenio internacional sobre terrorismo sigue siendo una deuda pendiente de la comunidad de naciones.

En este panorama, lo que hay en el plano internacional, a la fecha, son diversas normas que regulan ciertos aspectos particulares del terrorismo. Así, en el contexto de las Naciones Unidas existen instrumentos jurídicos que, desde 1963 a la fecha, han abordado la problemática del terrorismo segmentadamente. En otras palabras, reina la dispersión normativa a nivel internacional en materia de terrorismo.

De esta manera, existen sobre el particular:

i) Resoluciones de la Asamblea General.

La Asamblea General de las Naciones Unidas ha aprobado numerosas resoluciones relativas al terrorismo, con la intención de alentar a los Estados a tomar medidas eficaces para prevenir y combatir el terrorismo. Sin embargo, no hay que perder de vista que las resoluciones de la Asamblea General no revisten carácter vinculante para los Estados. De esta manera, hacen las veces de guías u orientaciones generales cuya aplicación es recomendable –pero nunca mandatoria-.

Asimismo, en Septiembre de 2006, la Asamblea General aprobó mediante la Resolución 60/288, la “Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo”, con la finalidad de fortalecer los esfuerzos de los Estados desplegados en los planos nacional, regional e internacional para combatir el terrorismo. La misma cuenta con cuatro ejes principales, a saber: a) medidas para hacer frente a las condiciones que propician la propagación del terrorismo; b) medidas para prevenir y combatir el



terrorismo; c) medidas destinadas a aumentar la capacidad de los Estados para prevenir el terrorismo y luchar contra él, y a fortalecer el papel del sistema de las Naciones Unidas a ese respecto; y d) medidas para asegurar el respeto de los derechos humanos para todos y el imperio de la ley como base fundamental de la lucha contra el terrorismo (Resolución 60/288 de la Asamblea General, 2006).

ii) Resoluciones del Consejo de Seguridad.

El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en tanto garante del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, también ha aprobado varias resoluciones relativas al terrorismo, en atención al Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas -Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión-. Si bien las resoluciones del Consejo de Seguridad son vinculantes para todos los Estados miembros de Naciones Unidas, importa destacar que las mismas están referidas a casos concretos y no tratan la problemática con carácter general.

En honor a la brevedad expositiva destacaré, a continuación, sólo algunas de las resoluciones relativas al terrorismo aprobadas por el Consejo de Seguridad, en virtud del referido Capítulo VII (artículos 39 a 51) de la Carta. Las inmediatamente posteriores al 11-S y las más recientes, pasando revista de una referida particularmente a seguridad de la aviación civil –la Resolución 2309 del año 2016-, la cual guarda estrecha relación con el objeto de estudio del presente trabajo de investigación.

- Resolución 1368, sobre las amenazas a la paz y la seguridad internacionales creadas por actos de terrorismo. Condena inequívocamente en los términos más enérgicos los horrendos ataques terroristas que tuvieron lugar el 11 de septiembre de 2001 en Nueva York, Washington, D.C. y Pennsylvania, y considera que esos actos, al igual que cualquier acto de terrorismo internacional, constituyen una amenaza para la paz y la seguridad internacionales (Resolución 1368 del Consejo de Seguridad, 2001).
- Resolución 1373, sobre las amenazas a la paz y la seguridad internacionales creadas por actos de terrorismo. Insta a los Estados a tomar medidas para prevenir y combatir la financiación de todo acto de terrorismo (Resolución 1373 del Consejo de Seguridad, 2001).
- Resolución 1540, sobre la no proliferación de las armas de destrucción en masa. Decide que todos los Estados deben abstenerse de suministrar cualquier tipo de apoyo a los agentes no estatales que traten de desarrollar, adquirir, fabricar, poseer, transportar, transferir o emplear armas nucleares, químicas o biológicas y sus sistemas vectores (Resolución 1540 del Consejo de Seguridad, 2004).
- Resolución 2309, sobre Amenazas a la paz y la seguridad internacionales causadas por actos terroristas: Seguridad de la aviación. Afirma que todos los Estados tienen la responsabilidad de proteger la seguridad de los ciudadanos y

nacionales de todas las naciones de atentados terroristas contra los servicios aéreos que operan dentro de su territorio, de manera acorde con las obligaciones vigentes en virtud del derecho internacional humanitario, observa que en el anexo 17 del Convenio de Chicago: Seguridad, se establece que cada Estado contratante elaborará y aplicará normas, métodos y procedimientos para salvaguardar a la aviación civil contra los actos de interferencia ilícita y asegurará que tales medidas permitan dar una respuesta rápida a cualquier amenaza creciente a la seguridad y exhorta a todos los Estados a que colaboren en el seno de la OACI para asegurar que sus normas internacionales de seguridad se revisen y adapten para hacer frente de manera efectiva a la amenaza que representan los atentados terroristas contra la aviación civil, fortalezcan y promuevan la aplicación efectiva de las normas y métodos recomendados de la OACI en el anexo 17 (Resolución 2309 del Consejo de Seguridad, 2016).

- Resolución 2396, sobre Amenazas a la paz y la seguridad internacionales causadas por actos terroristas. Recuerda la decisión que figura en su Resolución 2178 de 2014 en torno a que los Estados Miembros tipifiquen delitos graves en relación con los viajes, el reclutamiento y la financiación de los combatientes terroristas extranjeros, y exhorta a los Estados Miembros a que impidan la circulación de terroristas mediante controles eficaces en las fronteras nacionales y controles de la emisión de documentos de identidad y de viaje y a que notifiquen oportunamente los viajes, la llegada o la deportación de personas capturadas o detenidas respecto de las cuales tengan motivos suficientes para creer que son terroristas, incluidos los presuntos combatientes terroristas extranjeros (Resolución 2396 del Consejo de Seguridad, 2017).

### iii) Instrumentos multilaterales contra el terrorismo.

Por último, en el marco de las Naciones Unidas, hay actualmente 19 Convenios multilaterales referidos a terrorismo, los cuales –como ya mencionara- regulan aspectos parciales del mismo. Estos instrumentos, si bien no revisten el carácter de universal en el sentido de ser jurídicamente vinculantes para toda la comunidad de naciones, sí están abiertos a la firma y ratificación de todos los Estados miembros de las Naciones Unidas.

Son Tratados aprobados con los auspicios de las Naciones Unidas y sus organismos especializados: la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), la Organización Marítima Internacional (OMI) y el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIE).

Así, en el marco de la aviación civil son 8 (ocho) los instrumentos aprobados en la materia. Por revestir importancia en relación al objeto de estudio del presente, los detallaré a continuación.

El primero de ellos es el Convenio sobre las Infracciones y Ciertos Otros Actos Cometidos a Bordo de las Aeronaves (1963), actualizado con un Protocolo aprobado en 2014, el cual amplió la jurisdicción sobre las infracciones y los actos cometidos a bordo

de las aeronaves desde el Estado de matrícula de la aeronave al Estado del explotador y al Estado de aterrizaje. Luego, se aprobaron los siguientes:

- . Convenio para la Represión del Apoderamiento Ilícito de Aeronaves (1970).
- . Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Aviación Civil (1971) y el Protocolo para la Represión de Actos Ilícitos de Violencia en los Aeropuertos que Presten Servicio a la Aviación Civil Internacional (1971), Complementario del Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Aviación Civil.
- . Convenio sobre la Marcación de Explosivos Plásticos para los Fines de Detección (1991).
- . Convenio para la Represión de Actos Ilícitos Relacionados con la Aviación Civil Internacional (2010) y su Protocolo complementario (2010).

Pues bien, además de los Convenios referidos a la aviación civil, existen otros 11 (once) Tratados que regulan aspectos parciales del terrorismo, los cuales siguiendo los lineamientos de la propia Organización de las Naciones Unidas, podrían escindirse en: \*Instrumentos relacionados con la condición jurídica de la víctima (2); \*Instrumentos relacionados con los atentados terroristas con explosivos, la financiación del terrorismo y el terrorismo nuclear (3); \* Instrumentos relacionados con la navegación marítima y las plataformas fijas (4); e \* Instrumentos relacionados con la protección física del material nuclear (2).

#### c.- La regulación sobre terrorismo en la Unión Europea

En cuanto a la regulación relativa a terrorismo en la Unión Europea, importa destacar que desde la firma del Acta Común Europea en Febrero de 1986, en vigor desde el 1 de Julio de 1987, la cual dio nacimiento a la Comunidad Europea -compuesta en aquel entonces por 12 Estados miembros-, la lucha contra el terrorismo comenzó a ser una materia de cooperación entre los Estados. Sin embargo, como señala Pérez Machío (2008) se trataba de una competencia meramente intergubernamental que se encontraba con dos dificultades: i) la toma de decisiones era susceptible de ser paralizada ante la falta de consenso de los Estados; y ii) el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas no tenía competencias para entender sobre terrorismo, debido a una exclusión expresa prevista al efecto.

Ahora bien, el Tratado de Maastricht o Tratado de la Unión Europea de 1992 y el Tratado de Ámsterdam de 1997, supusieron un avance trascendental en la regulación de la lucha contra el terrorismo, por cuanto una parte importante de las competencias se transformaron en comunitarias (Tratado de la Unión Europea, 1992). No obstante ello, también hay que dejar establecido que en la actualidad los 27 Estados miembros de la Unión Europea conservan ciertas competencias en la materia, dentro de sus respectivas políticas nacionales de defensa y seguridad así como de libertad, seguridad y justicia, las cuales se encuentran dentro del ámbito de su soberanía territorial.

En este contexto, y con posterioridad a los atentados terroristas del 11 de Septiembre de 2001, se aprobó el 21 de septiembre de ese año en la Unión Europea un Plan de acción en materia de terrorismo (Conclusiones y Plan de acción del Consejo Europeo Extraordinario, 2001) y se adoptó la Decisión Marco Decisión Marco 2002/584/JAI (Decisión Marco del Consejo de la Unión Europea relativa a la lucha contra el terrorismo, 2002).

Ahora bien, en forma previa a la aprobación de la referida Decisión marco del Consejo de 2002, la Comisión Europea había trabajado arduamente en una propuesta de Decisión Marco (Propuesta de Decisión marco de la Comisión Europea sobre la lucha contra el terrorismo, 2001), la cual fue finalmente presentada por el referido órgano comunitario tan sólo 8 días después de los atentados del 11-S.

En la mencionada propuesta ya se advertía la necesidad de buscar una armonización entre las legislaciones anti terroristas de los Estados miembros que diferían sustancialmente unas de otras. Ello por cuanto mientras algunos Estados carecen de legislación específica en la materia, puniendo estos delitos como delitos comunes, otros Estados poseen en sus ordenamientos jurídicos internos, normas específicas y particulares, en las que tipifican los delitos de terrorismo como delitos autónomos y no como delitos comunes –tal es el caso de Francia, Alemania, Italia, Portugal, España y el Reino Unido-.

Así, la referida Propuesta marco explicita su objeto al disponer que:

*“El objeto de la presente Decisión marco es establecer normas mínimas relativas a los elementos constitutivos de los delitos y a las penas para las personas físicas y jurídicas que cometan o sean responsables de delitos terroristas, que reflejen la gravedad de los mismos”* (Propuesta de Decisión marco de la Comisión de la Unión Europea, sobre la lucha contra el terrorismo, 2001, art. 1).

Por su parte, el artículo 3 contempla –en sus incisos a) a m)- los delitos terroristas sosteniendo que:

*“Los Estados miembros tomarán las medidas necesarias para garantizar que los siguientes delitos, definidos según su Derecho nacional, cometidos intencionalmente por un individuo o grupo contra uno o más países, sus instituciones o ciudadanos, con el fin de intimidarlos y alterar gravemente o destruir las estructuras políticas, económicas, medioambientales o sociales de un país, se castiguen como delitos terroristas:*

*a) Asesinato; b) Lesiones corporales; c) Secuestro o toma de rehenes; d) Extorsión; e) Hurto o robo; f) Secuestro ilícito o daño a instalaciones estatales o gubernamentales, medios de transporte público, infraestructuras públicas, lugares de uso público y a la propiedad; g) Fabricación, posesión, adquisición, transporte o suministro de armas o explosivos; h) Liberación de sustancias contaminantes, o provocación de incendios, explosiones o inundaciones, poniendo en peligro a las personas, la propiedad, los animales o el medio ambiente; i) Interferencia o interrupción del suministro de agua, electricidad u otro recurso fundamental; j)*

*Ataques mediante interferencias con sistemas de información; k) Amenaza de cometer cualquier delito de los enumerados anteriormente; l) Dirección de un grupo terrorista; m) Fomento, ayuda o participación en un grupo terrorista”* (Propuesta de Decisión marco de la Comisión de la Unión Europea, sobre la lucha contra el terrorismo, 2001, art. 3).

En relación a este artículo 3 de la Propuesta de Decisión marco, es dable advertir que el concepto de terrorismo, a nivel europeo, se cimenta sobre la base de dos elementos, a saber: -un elemento objetivo, que es la comisión de determinados delitos incluidos en una lista taxativa -incisos a) a m)-, y -un elemento subjetivo, el cual requiere del autor la intención de alterar la convivencia democrática pacífica.

Así, en la Exposición de Motivos de la Propuesta de Decisión marco, la Comisión Europea, en un intento por acercarse a una definición de terrorismo, expuso *in extenso* la que entendía era la diferenciación troncal entre delitos comunes y delitos de terrorismo para hacer mella en la motivación del autor como elemento tipificante del delito de terrorismo -que lo separa de un delito común-, entendiendo que:

*“la mayoría de los actos terroristas son delitos comunes que se convierten en delitos terroristas por razón de la intencionalidad del delincuente. Si la motivación es alterar gravemente o destruir los pilares y principios fundamentales del Estado, intimidando a los ciudadanos, existe un delito terrorista. Este punto de vista se ha incorporado en la legislación de los Estados miembros referente al terrorismo. Aunque la redacción sea diferente, el fondo es esencialmente el mismo (...)”* (Propuesta de Decisión marco de la Comisión de la Unión Europea, sobre la lucha contra el terrorismo, 2001).

A lo que agrega:

*“Los delitos terroristas pueden definirse como delitos cometidos intencionalmente por un individuo o un grupo contra uno o más países, sus instituciones o ciudadanos, con el fin de intimidarles y de alterar gravemente o destruir las estructuras políticas, económicas, medioambientales o sociales de un país. Esto supone que los derechos jurídicos que se ven afectados por esta clase de delitos no son los mismos que los derechos jurídicos que se ven afectados por los delitos comunes. La razón es que la motivación del delincuente es diferente, aunque los delitos terroristas pueden generalmente equipararse a los delitos comunes en cuanto a sus efectos prácticos y, por tanto, también se ven afectados otros derechos jurídicos. De hecho, los actos terroristas generalmente dañan la integridad física o psíquica de particulares o grupos, su propiedad o su libertad de la misma manera que los delitos comunes, pero los delitos terroristas además van dirigidos a socavar las estructuras mencionadas previamente. Por esta razón, los delitos terroristas y los delitos comunes son diferentes y afectan a distintos derechos jurídicos. Por tanto, parece adecuado contar con elementos de tipificación y penas distintos y específicos para estos delitos particularmente graves”* (Propuesta de Decisión marco de la Comisión de la Unión Europea sobre la lucha contra el terrorismo, 2001).

Independientemente de que pueda resultar opinable que el centro de la distinción entre un delito común y el delito de terrorismo radique meramente en el elemento intencional o subjetivo del autor de la conducta, sí parece claro que la Propuesta de Decisión marco incorpora sólo dos elementos como constitutivos del delito de terrorismo: el objetivo -los hechos previstos en los incisos a) a m) de la Propuesta-, y el subjetivo -la intención de alterar gravemente o destruir las estructuras políticas, económicas, medioambientales o sociales de un país-.

Ahora sí, yendo al análisis de la “Decisión Marco 2002/584/JAI del Consejo relativa a la lucha contra el terrorismo” (Decisión Marco del Consejo de la Unión Europea relativa a la lucha contra el terrorismo, 2002), corresponde indicar que, al igual que la “Propuesta de Decisión Marco sobre la lucha contra el terrorismo” (Propuesta de Decisión marco de la Comisión de la Unión Europea sobre la lucha contra el terrorismo, 2001), la misma también se propuso el loable objetivo de armonizar las legislaciones nacionales de los Estados miembros -objetivo no alcanzado a la actualidad- y establecer una definición común de los elementos que componen el delito de terrorismo. Ello a fin de hacer efectiva la colaboración policial y judicial en la prevención y combate contra el terrorismo, desde que al tipificar el delito de terrorismo a nivel comunitario, ello posibilita una aplicación más eficaz de los convenios de extradición y las medidas de reconocimiento mutuo de las sentencias.

Sin embargo, esta Decisión marco adolece de varios defectos normativos. El primero de ellos radica en que lejos de dar una definición consensuada de terrorismo, su artículo 1 a la vez que establece que los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para que se consideren actos de terrorismo los allí enunciados -tipificados como delitos según los respectivos Derechos nacionales-, se limita a brindar una mera caracterización de los mismos -para luego enumerarlos- afirmando que se trata de actos intencionados

*“que, por su naturaleza o su contexto, puedan lesionar gravemente a un país o a una organización internacional cuando su autor los cometa con el fin de: - intimidar gravemente a una población, - obligar indebidamente a los poderes públicos o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo, - o desestabilizar gravemente o destruir las estructuras fundamentales políticas, constitucionales, económicas o sociales de un país o de una organización internacional”* (Decisión Marco del Consejo de la Unión Europea relativa a la lucha contra el terrorismo, 2002).

Acto seguido, el referido artículo enumera los actos terroristas en sus incisos a) a i) -tales como: atentados contra la vida de una persona que puedan tener resultado de muerte; atentados graves contra la integridad física de una persona; secuestro o toma de rehenes; destrucciones masivas en instalaciones gubernamentales o públicas, sistemas de transporte, infraestructuras; apoderamiento ilícito de aeronaves y de buques o de otros medios de transporte colectivo o de mercancías; liberación de sustancias peligrosas, o provocación de incendios, inundaciones o explosiones; etc.



Ahora bien, como señala Nicolás García Rivas:

*“La definición de delito de terrorismo que contiene el art. 1 DMT resulta extravagante en comparación con cualquiera de los textos adoptados en los Convenios internacionales sobre terrorismo, tanto de la ONU como del Consejo de Europa. Y su excentricidad radica en la inclusión de ese “tercer elemento”, que obliga a analizar si un atentado cualquiera, “por su naturaleza o su contexto, puede lesionar gravemente a un país o a una organización internacional,” expresión cuyo alcance no se explica pero que puede interpretarse literal y sistemáticamente como la aptitud de la acción para dañar la estructura política, económica o social de un país, tanto si ello se derivara de la propia entidad del hecho cometido como del contexto (v.gr. una catástrofe natural) en el que éste tiene lugar” (2005, p. 18).*

Así, a diferencia de la Propuesta de Decisión marco de la Comisión de 2001 – que sólo contemplaba dos elementos- (Propuesta de Decisión marco de la Comisión de la Unión Europea sobre la lucha contra el terrorismo, 2001), el concepto de acto terrorista contenido en la Decisión Marco de 2002 se configura cuando se dan tres elementos: -un elemento objetivo, cual es la lista de conductas graves -incisos a) a i)- a tipificar como delitos en la legislación interna de los respectivos Estados; -un elemento subjetivo, que es la finalidad con que se llevan a cabo tales actos y –un tercer elemento –elemento original introducido por esta norma- relativo a la entidad lesiva de la conducta (Decisión Marco del Consejo de la Unión Europea relativa a la lucha contra el terrorismo, 2002).

Pues bien, el agregado de ese tercer elemento –que el atentado tenga aptitud para lesionar gravemente a un país o a una organización internacional-, se debió a un error conceptual del Consejo, *“el que utilizando una expresión recogida en varios textos internacionales como elemento intencional del acto terrorista, la transformó en un requisito objetivo de ese mismo hecho, desvirtuando por completo el sentido del delito de terrorismo”* (García Rivas, 2005, p. 19). Bajo esa premisa y a la luz de ese tercer elemento incorporado al texto de la Decisión Marco 2002/584/JAI (Decisión Marco Consejo de la Unión Europea relativa a la lucha contra el terrorismo, 2002), en forma descontextualizada, la armonización pretendida entre las legislaciones de los Estados miembros de la Unión Europea caería en saco roto.

Las dos normas europeas hasta aquí analizadas de 2001 y 2002 respectivamente, fueron los antecedentes en materia de lucha contra el terrorismo que condujeron a la adopción del “Convenio del Consejo de Europa para la prevención del terrorismo” (Consejo de la Unión Europea, Convenio para la prevención del terrorismo, 2005, 16 de mayo), el cual importó una suerte de actualización de un instrumento jurídico europeo de prevención del terrorismo que databa de 1977.

El objetivo del referido Tratado de 2005 quedó plasmado en el texto de la siguiente manera:

*“(…) mejorar los esfuerzos de las Partes para la prevención del*

*terrorismo y de sus efectos negativos sobre el pleno disfrute de los derechos humanos y en particular sobre el derecho a la vida, por medio de la adopción de medidas, tanto a nivel nacional como en el marco de la cooperación internacional, teniendo en cuenta los tratados y acuerdos bilaterales y multilaterales existentes aplicables entre las Partes” (Convenio para la prevención del terrorismo, 2005, art. 2).*

No obstante su aspiración, el referido Convenio del Consejo de Europa para la prevención del terrorismo fracasó –al igual que los instrumentos predecesores- en su intento de lograr una definición o conceptualización común de terrorismo, lo que conlleva a que los esfuerzos que puedan realizar los Estados de la Unión Europea en materia de lucha contra el terrorismo en conjunto, no están orientados por directrices uniformes y compartidas sino que más bien responden a lo que cada cual entiende por terrorismo, a la luz de su respectivo ordenamiento jurídico interno.

Para finalizar el análisis del marco de la Unión Europea, importa resaltar que existen otros instrumentos jurídicos en la materia, algunos de los cuales contienen cláusulas genéricas relativas a la seguridad común mientras que otros atienden la cuestión del terrorismo en concreto, a saber:

- El Tratado de Maastricht de 1992 (Tratado de la Unión Europea, 1992) estableció la política exterior y de seguridad común (PESC) de la Unión Europea, con el objetivo de preservar la paz, reforzar la seguridad internacional, fomentar la cooperación internacional y desarrollar y consolidar la democracia, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

- En el año 2003 aprobó su primera Estrategia Europea de Seguridad bajo el título “*Una Europa segura en un mundo mejor*”, mediante la cual se evidenció la intención de la Unión Europea de aunar esfuerzos a fin de trascender las soberanías estatales en cuestiones cruciales de seguridad, poniendo de resalto las amenazas y riesgos a que se enfrentaba la Unión Europea en su conjunto, en materia de seguridad (Estrategia Europea de Seguridad, 2003).

- El 13 de Diciembre de 2007 se firmó el Tratado de Lisboa (Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, 2007), que entró en vigor el 1 de Diciembre de 2009, el cual estableció la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) de la Unión Europea, reforzado por los compromisos asumidos por el Consejo de la Unión Europea en 2013, que detalló las acciones prioritarias para una cooperación más intensa en la materia.

Su mayor logro fue la inclusión de una cláusula de asistencia mutua, que resulta de aplicación a todos los Estados miembros, por medio de la cual:

*“Si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. Ello se entiende sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y*

*defensa de determinados Estados miembros. Los compromisos y la cooperación en este ámbito seguirán ajustándose a los compromisos adquiridos en el marco de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, que seguirá siendo, para los Estados miembros que forman parte de la misma, el fundamento de su defensa colectiva y el organismo de ejecución de ésta” (Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, 2007, art. 42.7).*

Asimismo, el Tratado de Lisboa previó una cláusula de solidaridad mutua que se incluyó como declaración, la cual afirma que:

*“La Unión y sus Estados miembros actuarán conjuntamente con espíritu de solidaridad si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano.*

*La Unión movilizará todos los instrumentos de que disponga, incluidos los medios militares puestos a su disposición por los Estados miembros, para: - prevenir la amenaza terrorista en el territorio de los Estados miembros; proteger a las instituciones democráticas y a la población civil de posibles ataques terroristas; prestar asistencia a un Estado miembro en el territorio de este, a petición de sus autoridades políticas, en caso de ataque terrorista; - prestar asistencia a un Estado miembro en el territorio de este, a petición de sus autoridades políticas, en caso de catástrofe natural o de origen humano. Si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano, a petición de sus autoridades políticas los demás Estados miembros le prestarán asistencia. Con este fin, los Estados miembros se coordinarán en el seno del Consejo (...)*

*Para asegurar la eficacia de la actuación de la Unión y de sus Estados miembros, el Consejo Europeo evaluará de forma periódica las amenazas a que se enfrenta la Unión” (Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, 2007, art. 222).*

-Por último, en Junio del año 2016, se aprobó en el Consejo Europeo la “Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea. Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte”, la cual vino a hacer las veces de revisión y actualización de aquella Estrategia de Seguridad Europea de 2003, estableciendo 4 principios que son los pilares que deben regir la acción exterior de la Unión, a saber: unidad, interacción, responsabilidad y asociación (Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea, 2016).

Junto a los instrumentos jurídicos europeos antes mencionados, la lucha contra el terrorismo en la Unión Europea se basa en instrumentos específicos destinados a facilitar la asistencia policial y judicial entre los Estados miembro. A modo de ejemplo, se puede citar a: -Europol; -Eurojust; -la orden de detención europea y -los equipos conjuntos de investigación, los cuales están compuestos por responsables de las fuerzas y los cuerpos de seguridad de los distintos Estados miembros y, en su caso, por agentes de Europol (Pérez Machío, 2008).

d.- El terrorismo pre y post 11-S.

El 11 de Septiembre del 2001 el mundo, tal como lo conocíamos, cambió. Sobre ello, no hay duda alguna.

Estados Unidos fue sacudido, en su propio territorio, por los ataques terroristas más cruentos y mortíferos de su historia. En ese fatídico día tuvieron lugar cuatro atentados contra los emblemas del poder político, económico-financiero y militar norteamericanos, entre ellos el World Trade Center, en Nueva York y el Pentágono, sede del Departamento de Defensa de los Estados Unidos, en Washington.

El grupo yihadista Al Qaeda –el cual se adjudicó la autoría de los ataques-, al mando del saudí Osama Bin Laden, se ocupó primero del secuestro de aviones comerciales, para impactarlos después contra los referidos objetivos, causando la muerte de cerca de 3.000 (tres mil) personas, incluidos los 19 (diecinueve) terroristas, la desaparición de unas 24 (veinticuatro) personas y más de 6.000 (seis mil) heridos. Las Torres Gemelas colapsarían en cuestión de horas, luego de los impactos de las aeronaves, y el Pentágono sufriría un daño estructural considerable.

Las cuatro aeronaves, que realizaban vuelos de transporte aerocomercial de pasajeros, fueron secuestradas aquella mañana, casi en simultáneo, de tres aeropuertos distintos de los Estados Unidos. Siguiendo algunos lineamientos de Amparán (2006) y tomando como base el Informe de la Comisión Investigadora del 11-S (Kean, 2004), corresponde detallar que las mismas pertenecían a las siguientes líneas aéreas y realizaban las rutas comerciales detalladas a continuación, en orden cronológico de acuerdo a la sucesión de los impactos, a saber:

1) American Airlines, vuelo 11 en ruta de Boston a Los Ángeles. Se trataba de un Boeing 767- 223ER, matrícula N334AA, con 81 pasajeros a bordo –incluidos los 5 secuestradores- y 11 tripulantes –incluidos los 2 pilotos-. Fue el primero de los aviones que se estrelló contra las Torres Gemelas de Nueva York a las 8.46 am (Torre Norte). Fallecieron todas las personas a bordo, tras el impacto.

2) United Airlines, vuelo 175 en ruta de Boston a Los Ángeles. Era un Boeing 767-222, matrícula N612UA, con 56 pasajeros a bordo –incluidos los 5 secuestradores- y 9 tripulantes –incluidos los 2 pilotos-. Fue el segundo avión que se estrelló contra las Torres Gemelas a las 9.02 am (Torre Sur). Todas las personas a bordo de la aeronave fallecieron con el impacto de la misma en el edificio.

3) American Airlines, vuelo 77 en ruta del aeropuerto Dulles de Washington a Los Ángeles. Se trataba de un Boeing 757-223, matrícula N644AA, con 58 pasajeros a bordo –incluidos los 5 secuestradores- y 6 tripulantes –incluidos los dos pilotos-. Se impactó contra el Pentágono a las 9.37 am, produciendo el fallecimiento de todas las personas a bordo de la aeronave.

4) United Airlines, vuelo 93 en ruta de Newark (Nueva Jersey) a San Francisco. Era un Boeing 757-222, matrícula N591UA, con 37 pasajeros a bordo –incluidos los 4

secuestradores- y 7 tripulantes –incluidos los dos pilotos-. Se confirmó que cayó a tierra al sur de Pittsburgh, Pennsylvania, en un campo abierto en Shanksville, a alrededor de las 10.03 am. Aunque este vuelo tenía como objetivo final el Capitolio de los Estados Unidos, el mismo se estrelló unos 208 kilómetros antes de alcanzar el mismo, gracias a la proeza de los pasajeros que intentaron ingresar en la cabina a fin de detener a los secuestradores, los que aparentemente habrían decidido impactar la aeronave antes de tiempo. Todas las personas a bordo de la aeronave fallecieron tras el impacto.

Es un hecho indubitable que el mundo cambió, en múltiples sentidos, a partir de aquella mañana del 11 de Septiembre de 2001. Sin embargo, a los efectos del presente trabajo de investigación, resaltaré los dos cambios de paradigmas producto del 11-S, que tienen relación directa y trascendencia con el objeto de estudio aquí planteado, a saber:

1). El terrorismo que, hasta ese entonces, había tenido una connotación fundamentalmente interna, puertas adentro de la soberanía territorial de los Estados, adquirió –como nunca antes- una dimensión trasnacional y universal.

El objetivo de Al Qaeda aquel 11 de Septiembre –logrado con creces- fue sembrar el terror a escala global. Los ataques al corazón de una mega potencia occidental que se jactaba de invertir millones de dólares al año en seguridad y defensa, y de contar con uno de los servicios de inteligencia más profesionalizados y especializados del mundo, no fueron casuales. La elección de los Estados Unidos, paladín del gran sueño americano, como blanco de tales ataques no fue azarosa. El grupo yihadista buscaba intencionadamente exhibir a la potencia –considerada hasta entonces como hegemónica-, en toda su vulnerabilidad. Pretendía mostrar que la confianza ciega y la tranquilidad ilimitada que la ciudadanía reposaba en su protección por parte de los gobernantes e instituciones, se había resquebrajado para siempre. Perseguía exponer, ante el mundo, que aquel sueño americano podía transformarse en una pesadilla en cuestión de minutos. Y lo consiguió.

Al Qaeda y sus filiales a lo largo y ancho del mapa sembraron, del 11 de Septiembre de 2001 en adelante, el pánico y el terror en una dimensión universal, hasta entonces desconocida. Ya nunca más nadie estaría calmo en ningún lugar de la faz de la Tierra, ante la eventualidad de un atentado terrorista. La “proeza” del grupo yihadista, en aquella fecha, fue la de producir una sensación de inseguridad y vulnerabilidad tal que tuviera la omnipresencia de ingresar en cada uno de los hogares de los 7.700 (siete mil setecientos) millones de personas que habitamos este mundo.

El gran objetivo alcanzado por los yihadistas fue el de eliminar fronteras, rompiendo con esas barreras ficticias, para imponer el terror en cualesquiera latitudes del globo –en todas ellas-, independientemente del lugar de ejecución de un ataque terrorista en particular, convirtiendo así al Planeta entero en su centro de operaciones. En la actualidad el acto terrorista bien puede ser perpetrado en Madrid, Londres, Argel, Beirut, París, Amán, Islamabad, Nairobi, Bombay o Ankara pero el terror

desencadenado trasciende fronteras para imponerse a nivel mundial. Así, el terrorismo – como fenómeno social- que, hasta el 11 de Septiembre de 2001, tenía una dimensión meramente nacional o, a lo sumo, regional pasó a adquirir una faz internacional o global.

Respecto del cambio de paradigma en este sentido, Tania Rodríguez Morales destaca que:

*“Este otro tipo de terrorismo está orientado a afectar la mayor cantidad de población posible, no se limita a una región en particular, sus propósitos, la dimensión de sus actos, así como el tamaño de la organización trascienden el terrorismo regional o local. Su público es todo público, pues su accionar se dirige a aterrorizar a la población global, de tal forma que podríamos decir que no tiene fronteras que limiten su actuación. Lo anterior hace que la amenaza terrorista sea proporcional a la zozobra y el pánico que se busca como objetivo, el cual casi siempre es selectivo, salvo error propio. El terrorismo global es simbólico, por ello buscan lugares emblemáticos contra los cuales atentar, de tal forma que si consigue penetrarlos, demostrarán la vulnerabilidad de la seguridad nacional del país escogido como objeto del atentado” (2012, p. 82).*

Si bien hay autores que entienden que el terrorismo internacional actual está encarnado por –y sólo por- los grupos terroristas islamistas o yihadistas, entiendo que dicha asimilación es un reduccionismo peligroso, por cuanto si bien post 11-S aquel ha tenido un efecto propagandístico inusitado, aquellos constituyen una expresión –una por demás visible, desde ya- del terrorismo internacional contemporáneo, entre tantas otras.

Ahora bien, lo que sí resulta claro es que el terrorismo internacional actual o las “nuevas formas de terrorismo” en la nomenclatura de Rodríguez Morales (2012), reviste diferencias con el que podría darse en llamar el “terrorismo tradicional”. Entre los caracteres distintivos, podemos citar los siguientes, en línea con lo propuesto por dicha autora:

#### i.- Los objetivos

Es dable afirmar que el terrorismo actual está cargado de simbolismo en sus objetivos y motivaciones. Así, a efectos de perpetrar ataques terroristas, lo que hoy se busca es causar el mayor impacto y visibilidad posibles, en lugares o territorios que sean icónicos, que tengan una potente carga simbólica, que no sean “neutros” a los ojos de las reivindicaciones terroristas y del mundo. Con estas nuevas formas de terrorismo post 11-S, se persigue causar el mayor pánico que se pueda en la sociedad civil y hacerlo a escala global.

#### ii.- Las dimensiones

El terrorismo actual, en comparación con el terrorismo tradicional o clásico, tiene la particularidad de ser global y, sin dudas, más mortífero. Así, las nuevas formas del terrorismo poseen una dimensión universal que trasciende fronteras. El complejo entramado de las organizaciones terroristas actuales supone que exista una multiplicidad



de células terroristas dispersas por todo el globo, que pueden estar “dormidas” por años, a la espera del momento propicio para materializar un ataque terrorista. De igual manera acontece con los llamados “lobos solitarios” que son reclutados y adoctrinados por Internet, fabricando incluso sus propios explosivos de manera artesanal (Rodríguez Morales, 2012). A la vez que se da un fenómeno de atomización de los grupos terroristas, paralelamente se produce una disgregación de los mismos por el territorio de distintos Estados, llegando incluso a “reclutar” para la causa terrorista a nacionales del Estado donde se planea ejecutar el ataque. No hay distinción en materia de nacionalidades de los agentes terroristas así como tampoco de sus lugares de cooptación. Lo propio respecto al impacto que pretende conseguir la organización terrorista con el atentado de que se trate: ante todo, se persigue que el impacto sea global. Es el objetivo primigenio y sobre el que se basa cualquier acción terrorista. Si el terror causado en la población no tiene la virtualidad de ser universal, se entiende que la acción terrorista no ha sido completamente eficaz.

### iii.- La organización

En las nuevas formas de terrorismo actual, existe una estructura organizacional jerárquica en la que se responde a una cadena de mando y en donde cada eslabón tiene funciones bien definidas y responsabilidades precisas. En dicha estructura, las interrelaciones entre los distintos niveles organizativos están determinadas al dedillo y ninguno de sus componentes está librado al azar. Es un aspecto troncal del terrorismo actual la existencia de diversas ramificaciones y “franquicias”, que se desprenden del mando central (Rodríguez Morales, 2012). Pero que no conduzca a engaños la constatación del carácter dispersivo del fenómeno actual –que ya citara en el párrafo anterior-, desde que el mismo no implica en modo alguno que el terrorismo revista las vetas de una entelequia desorganizada e improvisada. Todo lo contrario. Hay una estructura y una organización bien cimentadas y edificadas desde sus orígenes.

### iv.- La estrategia

Las organizaciones terroristas se nutren, en la actualidad, de las nuevas tecnologías, propias de la revolución digital en que nos encontramos inmersos, tales como Internet y redes sociales para los siguientes fines: i) información sobre objetivos (mapas, planos, datos); ii) propaganda; iii) captación, adoctrinamiento y reclutamiento de “combatientes”; iv) financiación; v) ataques cibernéticos-; vi) comunicación; vii) desinformación (Blanco Navarro, 2011).

Así, han renovado y actualizado sus métodos y estrategias a los tiempos que corren, a fin de llegar a la mayor cantidad de adeptos posible, por un lado y dar a publicidad sus actos para que su mensaje y sus demandas tengan alcance global, por el otro. De allí que raramente existan atentados en la actualidad, respecto de los cuales un grupo terrorista –o varios si fueron perpetrados en conjunto- no se adjudiquen o “reclamen” su autoría. En tal sentido, no hay atentados terroristas “anónimos”. Es esencial para estas nuevas vertientes de terrorismo contemporáneo, dar a conocer las

reivindicaciones del grupo u organización que está detrás del ataque terrorista de que se trate.

2). Otra de las grandes transformaciones que vivió el mundo post 11-S, se dio en materia de aviación civil. El cambio de paradigma estuvo dado aquí por la circunstancia de que fue la primera vez en la Historia que una aeronave de pasajeros fue utilizada en un ataque terrorista como arma. Si bien es cierto que, en oportunidades anteriores al 11 de Septiembre de 2001, diversos grupos terroristas habían echado mano a la aviación comercial, como medio para hacer valer sus reivindicaciones –tal el secuestro de aeronaves en vuelo o en plataforma o la toma de pasajeros como rehenes-, nunca antes se había empleado a una aeronave de transporte aerocomercial como arma en sí misma, para ser estrellada contra un objetivo –en el caso bajo análisis, contra el World Trade Center, en Nueva York; contra el Pentágono, en Virginia; y contra el Capitolio de los Estados Unidos, en Washington D.C., aunque en este último caso, el ataque fue frustrado, estrellándose finalmente la aeronave en un campo abierto en la localidad de Pennsylvania-.

Desarrollaré el tema, en profundidad, en el acápite correspondiente pero no quiero dejar de adelantar aquí que tras el 11 de Septiembre de 2001, los aeropuertos y las aeronaves ya no volverían a ser los mismos, en materia de seguridad –*security*-. La aviación civil, en su integralidad, se transformaría radicalmente. No obstante ello, los cambios más notorios y significativos se dieron, sin dudas, en el campo del transporte aerocomercial.

## **V. EL 11-S: ¿QUÉ FALLÓ EN MATERIA DE AVIACIÓN CIVIL?**

### **A. En los aeropuertos**

Como ya adelantara en un acápite previo, las aeronaves que se utilizaron como armas en los atentados terroristas del 11 de Septiembre de 2001 en territorio de los Estados Unidos, partieron de tres aeropuertos distintos, a saber:

- . el Aeropuerto Internacional Logan de Boston (Massachusetts), desde donde partieron los dos vuelos que impactaron contra las Torres Gemelas en el World Trade Center (Nueva York); esto es, el vuelo 11 de American Airlines (Torre Norte) y el vuelo 175 de United Airlines (Torre Sur);

- . el Aeropuerto Internacional Washington-Dulles (Virginia), desde el cual partió el vuelo 77 de American Airlines, que impactó contra el Pentágono; y

- . el Aeropuerto Internacional Liberty de Newark (Nueva Jersey); desde el cual partió el vuelo 93 de United Airlines, que tenía como objetivo el Capitolio de los Estados Unidos pero finalmente se estrelló contra un campo abierto en Shanksville (Pennsylvania).

Conforme el Informe final presentado por la Comisión investigadora del 11-S,

no se encontró evidencia que permitiera asegurar que los terroristas tuvieran alguna especial predisposición a la hora de elegir los aeropuertos desde los cuales partieron los vuelos comerciales, más que la mera cercanía física entre los respectivos aeropuertos y los objetivos de sus siniestros planes –World Trade Center, Pentágono y Capitolio-. Así, en algún momento se especuló con la posibilidad de que la elección de los mismos respondiera a cierta laxitud o fallas en los controles de seguridad pero dado que el “Boston’s Logan International Airport” era uno de los aeropuertos en el que más (y más estrictos) requerimientos de seguridad se exigían, tal hipótesis se descartó (Kean, 2004).

Lo propio respecto de las líneas aéreas –American Airlines y United Airlines- con que llevaron a cabo los atentados terroristas. Así, la Comisión concluyó que el único hecho determinante para la elección de éstas, radicó en el tipo de aeronave con que tales líneas aéreas cubrían las respectivas rutas. Ello en función de que, en todos los casos, los terroristas que se pondrían al mando de las aeronaves, habían recibido previamente adiestramiento e instrucción en aeronaves tipo Boeing –modelos 757 y 767- que, a la postre, fueron las que secuestraron y luego, impactaron contra los diversos objetivos el 11 de Septiembre de 2001, en territorio norteamericano. De hecho, los cuatro terroristas que se apoderarían ilícitamente de las referidas aeronaves, previamente se habían matriculado y obtenido sus respectivas licencias de piloto en Escuelas de Vuelo de Estados Unidos (Wright, 2015).

Al respecto, resulta interesante destacar el perfil e idiosincrasia de los secuestradores que se convertirían, a la postre, en los pilotos al mando de las cuatro aeronaves, lo que fue determinante en su elección para la misión por parte de al-Qaeda. Así,

*“(...) eran cultos y con formación técnica, con un dominio del inglés que variaba entre elemental y alto. No necesitaban que les explicaran cómo se vive en Occidente. Los visados no serían un problema. Bastaba con que aprendieran a pilotar aviones y estuvieran dispuestos a entregar su vida”* (Wright, 2015, p. 382).

Ahora bien, corresponde puntualizar que el Informe de la Comisión investigadora del 11-S –que consta de 585 páginas- ahonda detalladamente en cuestiones relativas a la seguridad en general y a lo que entiende como fallas sistémicas y estructurales de las distintas dependencias e instituciones gubernamentales que resultaron ineficaces e impotentes en su misión de detectar las alarmas que fueron sucediéndose a fin de prevenir los atentados terroristas (Kean, 2004). No obstante ello, a los objetos del presente trabajo de investigación, entiendo sensato limitar la óptica exclusivamente a las fallas o los yerros en materia de aviación civil y/o aeroportuaria.

Así, bajo el apartado “*Inside the four flights*” (Dentro de los cuatro vuelos), el Informe recorre uno a uno cómo fue el desenvolvimiento de los distintos sucesos que llevaron a los impactos de las referidas aeronaves en ambas Torres Gemelas (Norte y Sur), en el Pentágono y en el campo de Pennsylvania, desde el arribo de los terroristas a los respectivos aeropuertos hasta el secuestro y apoderamiento ilícito de las aeronaves

para finalmente utilizarlas como armas, en sí mismas, contra los mencionados objetivos. A continuación, se hará un recorrido cronológico-descriptivo de los referidos acontecimientos, aeropuerto por aeropuerto, tomando como base los lineamientos del Informe de la Comisión investigadora del 11-S (Kean, 2004).

. **Logan International Airport (Boston).** Desde este aeropuerto partieron los vuelos 11 de American Airlines y 175 de United Airlines, que serían finalmente impactados contra la Torres Gemelas en Nueva York (Torre Norte y Sur, respectivamente). El Informe de la Comisión investigadora del 11-S destaca que dos de los secuestradores del vuelo 11 –Mohammed Atta y Abdul Aziz al Omari- habían arribado al referido aeropuerto procedentes de Portland. Asimismo, detalla que previo a tomar ese vuelo que partía a las 6.00 am de Portland, Atta fue seleccionado para un chequeo computarizado de “*prescreening*” conocido como CAPPS (Computer Assisted Passenger Prescreening System), creado para someter a ciertos pasajeros a medidas especiales de seguridad. Huelga aquí aclarar que el referido sistema es aleatorio, de manera que la selección de Atta para el referido control de seguridad fue meramente azarosa y, bajo ningún aspecto, predeterminada. Pues bien, la única consecuencia de tal prechequeo fue que su equipaje de bodega o despachado (no el de cabina) fue retenido hasta la confirmación del embarque efectivo del pasajero –siendo ello un procedimiento de rutina en estos casos-. Ello no supondría ningún cambio de planes para Atta.

Pues bien, Atta y Omari arribaron al Aeropuerto Internacional Logan a las 6.45 am. Entre las 6.45 am y las 7.40 am, los referidos pasajeros junto con los otros tres secuestradores –Satam al Suqami, Wail al Shehri y Waleed al Shehri- realizaron el check in por el mostrador de la línea aérea y embarcaron en el vuelo 11 de American Airlines con destino a Los Ángeles, el cual estaba programado para partir de Boston a las 7.45 am. Mientras tanto, en otro sector de la Terminal internacional del Aeropuerto Logan, otros cinco pasajeros –luego, devenidos secuestradores- realizaban su respectivo check in y embarcaban en el vuelo 175 de United Airlines, con destino a Los Ángeles. Los mismos eran: Marwan al Shehhi, Fayez Banihammad, Mohand al Shehri, Ahmed al Ghamdi y Hamza al Ghamdi. Dicho vuelo estaba programado para partir de Boston a las 8.00 am.

Respecto a los controles de seguridad previos a los respectivos embarques, el Informe de la Comisión Investigadora detalla que cada uno de los, a posteriori, secuestradores, pasó caminando a través de un arco detector de metales calibrado para detectar ítems con contenido metálico -hasta un arma de fuego calibre 22-. Así, el procedimiento habitual y de rutina indicaba que en caso de que los pasajeros atravesaran ese arco detector de metales sin que sonara ninguna alarma, se consideraba aprobada la inspección, estando autorizados para dirigirse al área de embarque de los vuelos. Caso contrario, si al atravesar el arco se disparaba alguna alarma, los pasajeros eran escaneados a continuación con un detector de metales de mano (*hand wand*). En forma simultánea y complementaria, el equipaje de mano de los pasajeros era escaneado mediante una máquina de rayos X, a efectos de identificar y confiscar posibles armas y

otros posibles ítems cuyo transporte se consideraba prohibido en vuelos comerciales.

Pues bien, el Informe precisa que ninguno de los supervisores de los controles de seguridad de sendos vuelos –11 American Airlines y 175 United Airlines- detectó y/o reportó nada sospechoso, en relación a los diez pasajeros que se convertirían en los secuestradores de las aeronaves en cuestión.

Así como Attas había sido escogido por el sistema CAPPS en el Aeropuerto de Portland para un control de seguridad adicional, tres de los pasajeros secuestradores del vuelo 11 de American Airlines fueron seleccionados por el mismo sistema en el Aeropuerto Logan de Boston –Suqami y los hermanos al Shehri: Wail y Waleed-. El resultado del referido control afectó al equipaje de bodega o despachado y no al escaneo del equipaje de mano en el control de seguridad previo al embarque. Así, los mencionados cinco pasajeros del vuelo 11 de American Airlines atravesaron sin problemas ni mayores inconvenientes los controles de seguridad aeroportuarios y se dirigieron a la puerta de embarque del vuelo.

Importa también destacar la ubicación de los secuestradores en los respectivos vuelos, lo que tuvo incidencia en la mecánica del apoderamiento ilícito de las aeronaves en cuestión. Así, Atta, Omari y Suqami tenían asientos en Business Class (8D, 8G y 10B respectivamente) mientras que los hermanos Shehri tenían asientos en primera clase (2ª y 2B, en este caso). Todos ellos embarcaron entre las 7.31 y las 7.40 am.

Por su parte, en el caso de los pasajeros del vuelo 175 de United Airlines, ninguno de los secuestradores fue seleccionado por el sistema CAPPS. Todos ellos embarcaron entre las 7.23 y las 7.28 am y también tenían asientos en Business Class y First Class: Banihammad en el 2A, Shehri en el 2B, Shehhi en el 6C, Hamza al Ghamdi en el 9C y Ahmed al Ghamdi en el 9D.

**. Washington-Dulles International Airport (Virginia).** En relación a este aeropuerto, desde el cual partió el vuelo 77 de American Airlines con destino a Los Ángeles -que sería estrellado contra el Pentágono-, el Informe precisa que otros cinco pasajeros estaban preparando sus planes terroristas. Así, Khalid al Mihdhar y Majed Moqed realizaron el check in por el mostrador de American Airlines a las 7.15 am y lo propio harían Hani Hanjour y los hermanos Nawaf al Hazmi y Salem al Hazmi, a las 7.35 am.

Como sucedió en el vuelo 11 de American Airlines, en este vuelo 77 de la misma compañía, también algunos de los futuros secuestradores fueron seleccionados aleatoriamente por el sistema CAPPS, para un chequeo adicional. Tal fue el caso de Khalid al Mihdhar, Majed Moqed y Hani Hanjour. Asimismo, los hermanos Hazmi debieron efectuar un control extra, propio de la línea aérea –no del organismo encargado del *security* aeroportuario en Estados Unidos- debido a que uno de los hermanos no tenía foto de identificación en su pasaporte ni comprendía el idioma inglés, siendo ambos pasajeros calificados como “sospechosos” por un agente de la compañía aérea. Pues bien, la única implicancia de tales chequeos fue la de retener el equipaje de bodega

o despachado de los pasajeros, hasta confirmar que los mismos hubieran embarcado efectivamente en la aeronave en cuestión.

A continuación, el Informe detalla que los cinco secuestradores pasaron por los controles de seguridad previos al embarque (*security screening checkpoint*), los cuales poseían un sistema de circuito cerrado de filmación de todos los pasajeros –único aeropuerto de los tres involucrados que contaba en aquel momento con esta tecnología-, lo que permitió determinar con precisión que Mihdhar y Moqed ingresaron a dicho control a las 7.18 am.

Ambos pasajeros colocaron sus respectivos equipajes de mano o de cabina en la cinta de los rayos X y, a continuación, atravesaron caminando el arco detector de metales, el cual disparó una alarma-. Tras ello, se dirigieron a un segundo arco detector de metales. Mihdhar no disparó ninguna alarma en este último caso con lo cual fue autorizado a continuar a la puerta de embarque del vuelo mientras que Moqed volvió a disparar la alarma de ese segundo arco. A raíz de ello, se le efectuó nuevamente el control pero esta vez con un detector de metales de mano (*hand wand*), tras lo cual superó la inspección.

A las 7.35 am se presentó Hani Hanjour en el control de seguridad, también para el vuelo 77 de American Airlines, colocando en la cinta de rayos X dos bolsos de equipaje de mano y atravesó, sin que sonara ninguna alarma, el arco detector de metales. A los pocos minutos, los hermanos al Hazmi ingresaron al mismo control de seguridad. Salem atravesó el arco sin que sonara la alarma y continuó hacia la puerta de embarque de su vuelo mientras que Nawaf hizo disparar las alarmas en los dos arcos detectores de metales para someterse finalmente al detector de metales manual (*hand wand*) y, al igual que Moqed, superó esa inspección. Adicionalmente, su equipaje de mano fue sometido a un control extra mediante un detector de explosivos, superando exitosamente dicho control. El Informe de la Comisión refiere que las cámaras de seguridad del aeropuerto situadas en ese control, determinaron posteriormente que este último pasajero –Nawaf- transportaba un objeto no identificado en su bolsillo trasero.

La oficina local de seguridad (*security*) de aviación civil de la Federal Aviation Administration –FAA, Autoridad Aeronáutica de los Estados Unidos- realizó luego del 11-S una investigación sobre los mencionados controles de seguridad del Aeropuerto Dulles-Washington, determinando que no había nada inusual en los referidos procedimientos. Por su parte, la Comisión investigadora del 11-S solicitó a un experto en seguridad que analizara la filmación del escaneo de metales con el detector manual (utilizado en los casos de Nawaf al Hazmi y Moqed) concluyendo –en forma contraria a la de la FAA- que la calidad del equipo era, en el mejor de los casos, marginal. Así, la Comisión concluyó, a este respecto, que ese detector de metales manual (*hand wand*) debió “resolver” aquello que motivó que se dispararan las alarmas en sendos casos, lo que a las claras no sucedió.

A las 7.50 am Moqed y al Mihdhar embarcaron en la aeronave de American



Airlines –vuelo 77-, ubicándose en los asientos 12A y 12B, respectivamente. A los pocos minutos, también lo hicieron Hanjour, quien se ubicó en el asiento 1B y los hermanos Hazmi, en los asientos 5E y 5F –todos ellos en la cabina de Primera clase-.

**. Newark Liberty International Airport (New Jersey).** Desde este aeropuerto partió el vuelo 93 de United Airlines con destino a Los Ángeles, el cual tenía como objetivo de los terroristas el Capitolio de los Estados Unidos, pero finalmente terminaría impactando en un campo abierto en Pennsylvania, debido a la intermediación de los pasajeros que intentaron (exitosamente) truncar los planes de los secuestradores.

El Informe de la Comisión investigadora del 11-S explicita que entre las 7.03 am y las 7.39 am, Saeed al Ghamdi, Ahmed al Nami, Ahmad al Haznawi y Ziad Jarrah realizaron su check in en el mostrador de la compañía aérea, despachando equipaje en bodega sólo dos de ellos. Haznawi fue seleccionado por el sistema CAPPs, siendo su equipaje de bodega escaneado en busca de explosivos y luego, tras superar la inspección, el mismo fue cargado a la aeronave. Los cuatro pasajeros atravesaron los controles de seguridad previos al embarque pero en los mismos no existía un sistema de circuito cerrado de vigilancia que proveyera filmaciones de dicho sector del aeropuerto –como tampoco había en el Aeropuerto Logan de Boston-. De esta manera, no existe evidencia documentada que permita determinar con exactitud a qué hora atravesaron los secuestradores dichos controles, qué alarmas pudieron activarse con los detectores de metales y/o qué procedimientos adicionales fueron llevados a cabo –de corresponder-. La Federal Aviation Administration (FAA) intervino, con posterioridad al 11-S, los equipos y máquinas de escaneo de dicho aeropuerto, los cuales no arrojaron ningún resultado inusual o sospechoso.

Los citados cuatro pasajeros embarcaron entre las 7.39 am y las 7.48 am, ubicándose todos ellos en Primera clase de la aeronave en cuestión, dado que la misma no contaba con Business class. Jarrah tenía el asiento 1B (el más próximo a la cabina de pilotaje); Nami ocupaba el asiento 3C; Ghamdi, el 3D y Haznawi, el 6B.

Para cerrar este apartado, el Informe concluye que los 19 pasajeros -convertidos, a posteriori, en secuestradores- embarcaron en cuatro vuelos internacionales, habiendo planeado secuestrar las aeronaves para convertirlas en misiles guiados, cargadas con más de 3.000 litros de combustible aeronáutico. Hacia las 8.00 am del martes 11 de Septiembre de 2001, todos ellos ya habían superado las barreras aeroportuarias que el sistema de seguridad de la aviación civil norteamericana tenía, en ese momento, para prevenir un secuestro de aeronaves.

## **B. A bordo de las aeronaves.**

El Informe de la Comisión investigadora del 11-S da cuenta en profundidad –a través de un relato pormenorizado de los hechos, en más de 11 páginas- cómo se perpetró el apoderamiento ilícito de las cuatro aeronaves y la forma en que los terroristas tomaron el mando de cada una de ellas (Kean, 2004). Por exceder el objeto del presente trabajo de investigación, no ahondaré en los detalles de los referidos

acontecimientos pero sí entiendo conveniente resaltar algunas cuestiones centrales que atañen a cuestiones de *security* a bordo de las aeronaves.

Respecto a qué se entiende por apoderamiento ilícito de aeronaves, conviene aquí destacar lo dispuesto por el Convenio de La Haya de 1970 o Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves, en vigor desde el 14 de Octubre de 1971, el cual dispone que:

*“Comete un delito (...) toda persona que a bordo de una aeronave en vuelo, a) ilícitamente, mediante violencia, amenaza de violencia o cualquier otra forma de intimidación, se apodere de tal aeronave, ejerza el control de la misma, o intente cometer cualquiera de tales actos b) sea cómplice de la persona que cometa o intente cometer cualquiera de tales actos”* (Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves, 1970, art. 1).

Es un hecho que fue demostrado con registros documentales que, en las cuatro aeronaves, al menos uno de los terroristas de cada grupo estaba entrenado para pilotar las mismas (Kean, 2004; Wright, 2015). En los respectivos casos, aeronaves tipo Boeing 767 en relación a los vuelos 11 de American Airlines y 175 de United Airlines, que impactaron contra las Torres Gemelas y Boeing 757 respecto del vuelo 77 de American Airlines que impactó contra el Pentágono y del vuelo 93 de United Airlines que se estrelló contra un campo en Pennsylvania.

Por su parte, no pudo comprobarse de manera fehaciente cómo fue llevado a cabo concretamente el acceso a la cabina de pilotaje por parte de los secuestradores, en ninguno de los cuatro casos, existiendo al respecto meras hipótesis o conjeturas.

Así, se detalla a continuación cómo se entiende que fue el apoderamiento ilícito de las aeronaves en cuestión y el consecuente impacto de las mismas contra los respectivos objetivos, de acuerdo a los lineamientos generales del Informe de la Comisión investigadora (Kean, 2004).

1.- El vuelo 11 de American Airlines despegó a las 7.59 am. A las 8.14 am la aeronave había alcanzado la altitud de 26.000 pies, habiendo realizado el piloto, en ese momento, una comunicación de rutina con el Control de Tránsito Aéreo de la Autoridad aeronáutica (Federal Aviation Administration) de Boston. Exactamente 16 (dieciséis) segundos después de aquella comunicación, el Controlador le dio la instrucción al piloto de que ascendiera a 35.000 pies. Ese mensaje y todos los subsiguientes con el fin de entablar contacto con la cabina de mando de la aeronave, no tuvieron éxito. Se perdieron las comunicaciones con la aeronave desde entonces. De allí que la Comisión investigadora del 11-S aduce que el apoderamiento ilícito del vuelo 11 de American Airlines, habría comenzado a las 8.14 am o en un momento inmediatamente cercano a ese horario.

Dos comunicaciones telefónicas realizadas por tripulantes de vuelo a las oficinas de American Airlines dieron cuenta de cómo comenzó el apoderamiento ilícito de la aeronave. Así, se supo que algunos de los secuestradores –probablemente los hermanos

Shehri que estaban ubicados en la fila 2 de Primera clase- apuñalaron a dos miembros de la tripulación de vuelo quienes debían estar, en aquel momento, preparando el servicio de cabina –refrigerio, snacks, bebidas, etc-. Los secuestradores también apuñalaron a un pasajero –sentado en la fila inmediatamente posterior a la de Atta y Omari y anterior a la de Suqami- que probablemente intentó detener a los secuestradores, dado su entrenamiento militar.

Asimismo, la Comisión sostuvo categóricamente y, en base a las evidencias que aportaron los registros de las comunicaciones de la cabina, que quien comandaba la aeronave tras ingresar forzosamente a la cabina fue Atta –dado que era el único del grupo que había recibido adiestramiento como piloto-. No obstante tal certeza, la Comisión no logró dar cuenta de cómo se efectuó el ingreso a la cabina de pilotaje. No obstante ello, se entiende que Atta ingresó junto con un secuestrador más, quien probablemente fuera Omari, dado que ambos tenían asientos en Business class, siendo el acceso a la cabina de mando más asequible desde esa posición.

Acto seguido, la Comisión aclara que el procedimiento mandatorio previsto por la Federal Aviation Administration (FAA) y vigente en aquel entonces respecto de la cabina de mando, prescribía que la misma debía estar cerrada durante todo el vuelo. Tras ello, la Comisión elabora las hipótesis en torno a que los terroristas pudieron haber optado por una de estas tres alternativas para acceder a la cabina de pilotaje: i) apuñalar a las tripulantes de vuelo para obtener la llave de acceso a la cabina; ii) obligar, bajo amenazas, a dicho personal a abrir la puerta de la cabina; iii) atraer al Capitán (piloto) o Primer oficial (copiloto), a salir de la cabina para ingresar ellos a continuación.

Un hecho que sí se constató –a través de las comunicaciones telefónicas realizadas por tripulantes de vuelo- es que los secuestradores del vuelo 11 de American Airlines rociaron la cabina de Business class con gas pimienta (o un gas similar) para obligar a los pasajeros allí ubicados y a los tripulantes de cabina a dirigirse a la parte trasera de la aeronave. Además, los secuestradores les informaron a todos ellos que tenían una bomba en la aeronave.

A las 8.46 am, el vuelo 11 de American Airlines impactaba contra la Torre Norte del World Trade Center. Todas las personas a bordo –junto con un número indeterminado de personas en el edificio- fallecieron en el instante.

2.- El vuelo 175 de United Airlines estaba programado para partir a las 8.00 am del Aeropuerto Logan de Boston pero finalmente despegó a las 8.14 am. A las 8.33 am había alcanzado su altura crucero de 31.000 pies, momento en el cual los tripulantes de cabina comenzarían el servicio. A las 8.42 am fue la última comunicación de la cabina de mando con el Control de Tránsito Aéreo de Boston.

La Comisión sostiene, en su Informe final, que el apoderamiento ilícito de la aeronave por parte de los terroristas comenzó probablemente entre las 8.42 am y las 8.46 am. Conforme el reporte de varios pasajeros y de una tripulante de vuelo, los secuestradores se valieron de los siguientes elementos a fin de amedrentar a las personas

a bordo de la aeronave: a) cuchillos; b) gas pimienta; y c) amenaza de bomba. Asimismo, apuñalaron a algunos pasajeros, a un tripulante de cabina y asesinaron a ambos pilotos.

De igual manera, la Comisión afirma que en este vuelo hubo muchas similitudes en el “modus operandi” y tácticas realizadas por los secuestradores con respecto del vuelo 11 de American Airlines. Así, aquí también los secuestradores obligaron a los pasajeros a moverse a la parte trasera del avión y aquí también hubo un líder entre los terroristas, quien se puso al mando de la aeronave como Capitán –así como lo hizo Atta en aquel vuelo 11 de American-. En el vuelo 175 de United Airlines, ese rol lo desempeñó Shehhi.

A las 8.47 am se detectó el primer procedimiento anormal en el vuelo de la aeronave y a las 8.51 am, la misma se desvió de la altitud asignada por la Autoridad aeronáutica norteamericana. A las 8.52 am, el Control de Tránsito Aéreo de New York comenzó a intentar contactarse reiteradamente con la cabina de mando, sin ningún éxito.

A las 9.03 am, el vuelo 175 de United Airlines se estrellaba contra la Torre Sur del World Trade Center. Todas las personas a bordo –junto con un número inestimado de personas en el edificio- fallecieron inmediatamente.

3.- En relación al vuelo 77 de American Airlines, el mismo estaba programado para partir a las 8.10 am del Aeropuerto Washington-Dulles pero finalmente despegó a las 8.20 am. A las 8.46 am alcanzó su altitud crucero de 35.000 pies, tras lo cual comenzaría el servicio. A las 8.51 am, el piloto transmitió su última comunicación de rutina con el Control de Tránsito aéreo.

De conformidad con las conclusiones de la Comisión, el secuestro de la aeronave comenzó entre las 8.51 am y las 8.54 am. Al igual que lo sucedido en los otros vuelos –el 11 de American Airlines y el 175 de United Airlines-, los secuestradores utilizaron cuchillos y movieron a todos los pasajeros –y probablemente también a la tripulación- a la parte trasera de la aeronave. Sin embargo, este vuelo se diferenció de los anteriores, en las tácticas empleadas por los secuestradores en los siguientes sentidos: i) además de cuchillos, los secuestradores utilizaron cúters (*box cutters*); ii) no utilizaron gas pimienta para rociar ningún sector de la aeronave; iii) no apuñalaron a ningún pasajero ni tripulante de cabina y iv). no emplearon la amenaza de bomba.

A las 8.54 am, la aeronave se desvió de la ruta asignada por la Autoridad aeronáutica, girando al sur. Dos minutos después, el transpondedor de la aeronave fue apagado y la aeronave desapareció del radar. Al respecto, es dable aclarar que el transpondedor –o *transponder*, en inglés- es el código de identificación asignado por el Control de Tránsito aéreo de la jurisdicción de que se trate a cada aeronave en vuelo, para su identificación en el radar. Luego de que el transpondedor del vuelo 93 de United fuera apagado desde la cabina de mando, el Control de Tránsito Aéreo de Indianápolis intentó, en varias oportunidades, hacer contacto con el piloto, sin lograrlo.

A las 9.29 am el piloto automático de la aeronave fue desconectado. La aeronave estaba a sólo 7.000 pies de altitud y 60 km al oeste del Pentágono. A las 9.34 am, desde el Aeropuerto Ronald Reagan de Washington se da aviso al Servicio Secreto de los Estados Unidos acerca de una aeronave desconocida con dirección a la Casa Blanca. La aeronave ya estaba, en ese momento, a 8 km del Pentágono y había descendido a 2.200 pies en dirección a ese objetivo.

A las 9.37 am el vuelo 77 de American Airlines se estrellaba contra el Pentágono a una velocidad de 848 km/h. Todas las personas a bordo de la aeronave, al igual que numerosos civiles y personal militar que se encontraban en el edificio, fallecieron instantáneamente.

4.- En relación a la última de las aeronaves, el vuelo 93 de United Airlines despegó del Aeropuerto Newark (New Jersey) a las 8.42 am.

Ahora bien, en esta sección del Informe final, la Comisión resalta un hecho trascendente en torno a los planes de los terroristas respecto al apoderamiento ilícito de las cuatro aeronaves en su conjunto, para luego explicitar qué sucedió –diferente- en relación a este último vuelo 93 de United Airlines.

Así, a priori las aeronaves a secuestrar por los terroristas debían, de acuerdo a su programación, despegar en forma sucesiva y escalonada a las 7.45 am (American Airlines 11), a las 8.00 am (United Airlines 175 y 93) y a las 8.10 am (American Airlines 77). Pues bien, tres de esos vuelos –el American 11, el United 175 y el American 77- despegaron con un margen de entre 10 a 15 minutos de demora. Sin embargo, el vuelo United 93 despegó 42 minutos después de su hora programada, lo que no fue un dato menor en la sucesión de los hechos que tendrían lugar respecto a este particular vuelo.

Así, cuando el vuelo 93 de United Airlines partió de Newark a las 8.42 am, ninguno de los miembros de la tripulación de vuelo –ni los pilotos ni los tripulantes de cabina de pasajeros- eran aún conscientes del secuestro del vuelo 11 de American Airlines –al respecto, cabe recordar que el mismo partió de Boston a las 7.59 am, estrellándose en la Torre Norte del World Trade Center a las 8.46 am-.

Recién hacia las 9.00 am, la Federal Aviation Administration –en su carácter de Autoridad aeronáutica de los Estados Unidos-, American Airlines y United Airlines tomaron conciencia de que estaban frente a una situación de múltiples secuestros de aeronaves en simultáneo. A las 9.03 am presenciaron atónitos el impacto de la segunda aeronave (United 175) contra las Torres Gemelas.

Al respecto, el Informe destaca que ni la Federal Aviation Administration ni los Gerentes de crisis de las compañías aéreas involucradas, les advirtieron a las otras aeronaves que estaban operando –en aquel crucial momento- en el espacio aéreo norteamericano acerca del múltiple apoderamiento ilícito de aeronaves con el que estaban lidiando –y el posterior impacto de las aeronaves contra los respectivos

edificios-, de manera de prevenirlas de forma inmediata acerca de los riesgos potenciales en que podían encontrarse ellas mismas. No hubo tal aviso o advertencia a nivel nacional por parte de la Autoridad Aeronáutica norteamericana. Sólo el Control de Tránsito Aéreo de Boston, en forma aislada, envió una alerta en tal sentido a las aeronaves que volaban dentro de su jurisdicción (Kean, 2004).

El Informe de la Comisión investigadora del 11-S, señala que nadie en la Autoridad Aeronáutica de los Estados Unidos ni en las compañías aéreas involucradas se había enfrentado antes a un escenario semejante (Kean, 2004). Ello es verídico desde que nunca antes había tenido lugar un ataque de tales características en la historia reciente de los Estados Unidos y del mundo en las últimas tres décadas, desde que el 6 de Septiembre de 1970 el Frente Popular de Liberación Palestina había secuestrado 3 aeronaves: una de PanAmerican, otra de TWA y otra de Swissair-.

No obstante ello, considero que la circunstancia de que el personal de la Autoridad aeronáutica norteamericana o de las compañías aéreas en funciones en aquel momento, no se hubiera enfrentado nunca antes a un evento de tamaño magnitud no es óbice para exonerar su responsabilidad ni para considerar tal circunstancia como un elemento atenuante. Claro está que un apoderamiento ilícito de aeronaves no es cosa de todos los días en la actividad aeronáutica. De hecho, existen normas, procedimientos y medidas de seguridad que actúan –de manera integral y sistémica- a modo de defensas justamente para evitar y prevenir acontecimientos de estas características. Pero una vez consumado el apoderamiento ilícito de una aeronave, la respuesta de las autoridades competentes en materia de *security*, nunca puede ser tardía o verse ralentizada por el impacto emocional que tal evento pueda causar. Hay que actuar y hay que hacerlo con inmediatez. No sólo para proteger a la aeronave o las aeronaves objeto del apoderamiento ilícito sino también para resguardar a todas las otras aeronaves en vuelo, dentro del espacio aéreo estatal de que se trate.

Retomando el Informe de la Comisión, el mismo da cuenta de los tiempos de reacción de la Autoridad Aeronáutica en cuanto a advertir que se estaba frente a un apoderamiento ilícito de aeronave en cada uno de los casos: – en el vuelo 11 de American Airlines, ello sucedió 11 minutos después de que la aeronave hubiera sido secuestrada; – en el caso del vuelo 175 de United Airlines, a los 9 minutos; – en el caso del vuelo 77 de American, la Comisión concluyó que no hubo ninguna evidencia que indicara que la Autoridad Aeronáutica había advertido el secuestro hasta que la misma se estrelló contra el Pentágono; y – en el caso del vuelo 93 de United Airlines, a los 9 minutos después de que se consumara el secuestro (Kean, 2004).

Entre las 9.05 am y las 9.10 am American Airlines tomó la decisión de dejar a todas sus aeronaves en tierra. La misma decisión adoptó United Airlines a continuación.

Como ya se mencionara *ut supra*, ni la Autoridad Aeronáutica ni las compañías aéreas -que desde las 9.00 am ya eran plenamente conscientes del apoderamiento ilícito de las aeronaves en simultáneo-, advirtieron inmediatamente tal situación al resto de las



aeronaves que se encontraban operativas en el espacio aéreo norteamericano. La Comisión investigadora del 11-S, pudo constatar que un despachante de aeronaves de United Airlines –en forma aislada y por iniciativa propia- comenzó, a las 9.19 am, a transmitir un mensaje de advertencia a 16 (dieciséis) aeronaves de la compañía que se encontraban en vuelo en ese momento –todos ellos, vuelos internacionales-. El mensaje advertía: *“Beware any cockpit intrusion- Two a/c (aircraft) hit World Trade Center”*<sup>1</sup> (Kean, 2004, p. 11).

Una de las aeronaves que recibió tal mensaje de advertencia, a las 9.24 am, fue el vuelo 93 de United. A las 9.26 am, el piloto al mando de la aeronave le solicitó a aquel despachante de aeronaves que había enviado el mensaje de advertencia, una reconfirmación del mismo. A las 9.28 am, los secuestradores tomaron la cabina de pilotaje. Jarrah sería el secuestrador que se pondría al mando de la aeronave como Capitán, pues dentro de este grupo de terroristas, era el único piloto que había recibido entrenamiento y capacitación para cumplir tal función.

Al igual que, en al menos 2 de los vuelos anteriores -11 de American Airlines y 175 de United Airlines-, el “modus operandi” de los secuestradores a fin de controlar y atemorizar a los pasajeros, incluyó: i) la utilización de cuchillos; ii) el apuñalamiento de pasajeros y de, al menos, una tripulante de cabina; iii) el obligar a los pasajeros a dirigirse a la parte posterior de la aeronave; y iv) la amenaza de bomba.

Sin embargo, hubo algunas importantes diferencias entre este vuelo y los otros tres vuelos comerciales secuestrados la mañana del 11 de Septiembre de 2001. Así, en el vuelo 93 de United Airlines sólo hubo 4 (cuatro) secuestradores a bordo mientras que en todos los otros casos se manejaron en grupos de a 5 (cinco) –ello por cuanto quien sería el quinto secuestrador del vuelo 93 de United Airlines, Mohamed al Kahtani, no fue admitido a ingresar en los Estados Unidos, en Agosto de 2001, por parte de Migraciones del Aeropuerto Internacional de Orlando (Florida)-. La otra diferencia importante fue que, en el caso de los otros tres vuelos, el secuestro de las respectivas aeronaves se realizó dentro de los 30 minutos del despegue mientras que en el caso del vuelo 93 de United, ello tuvo lugar 46 minutos después del despegue. Por último, como ya mencionara oportunamente, este fue el único vuelo que sufrió una demora considerable respecto a su horario programado de despegue, partiendo con 42 minutos de retraso.

Otro distingo importante respecto a los vuelos anteriores es que, tras el anuncio de los secuestradores de que había una bomba en la aeronave, una cantidad considerable de pasajeros comenzaron a realizar llamadas a sus familiares, amigos y/o colegas en tierra, situación que fue advertida por los secuestradores pero a la cual no le dieron mayor importancia, dado que no tomaron ninguna medida al respecto. Así, el Informe de la Comisión da cuenta de que, al menos, 10 pasajeros y 2 miembros de la tripulación de vuelo pudieron realizar exitosamente comunicaciones telefónicas. Ello no es un dato

---

<sup>1</sup> Su traducción al español sería: *“Tengan cuidado con cualquier intromisión en la cabina de mando. Dos aeronaves se estrellaron contra el World Trade Center”*.

menor por cuanto gracias a esas llamadas telefónicas, las personas a bordo del vuelo 93 de United Airlines recibieron información sustancial relativa al secuestro de las otras aeronaves.

Una vez en posesión de esta información, los pasajeros del vuelo 93 de United decidieron actuar. El intento de recuperar la aeronave de manos de los secuestradores comenzó a las 9.57 am. Varios pasajeros que estaban en la parte trasera del avión se dirigieron a Primera clase y luego, algunos de ellos se dirigieron a la puerta de la cabina de mando, a fin de abrirla e ingresar en la misma –ello quedó registrado en las grabaciones de la cabina de mando-. Como consecuencia de ello, Jarrah que era quien pilotaba la aeronave, comenzó a hacer movimientos bruscos con los mandos hacia la derecha y hacia la izquierda, a fin de desestabilizar a los pasajeros que se encontraban en la puerta de la cabina. A las 9.58 am, Jarrah le indicó a otro de los secuestradores que se encontraba en la cabina que bloqueara la puerta. El terrorista al mando de la aeronave continuó moviendo bruscamente la misma a derecha y a izquierda pero los pasajeros continuaban forcejeando la puerta de la cabina. A las 9.59 am Jarrah cambió la táctica y comenzó a mover la aeronave en sentido ascendente/descendente. Quedaron grabados sonidos de golpes, caídas, gritos y de vasos y platos rotos. A las 10.00 am Jarrah estabilizó la aeronave. Dado que en la puerta de la cabina continuaba el forcejeo y los ruidos de pelea, Jarrah reinició a las 10.01 am las maniobras ascendentes/descendentes, no logrando persuadir a los pasajeros, los cuales continuaron con su intento de acceder a la cabina de mando.

A las 10.02 am, uno de los secuestradores ubicados en la cabina le gritó a Jarrah “*Pull it down! Pull it down!*” (traducido al español como: “¡Llévala hacia abajo!”) en clara indicación de que estrellara la aeronave. Los secuestradores continuaban al mando de la aeronave en ese momento pero del Informe final de la Comisión, se desprende que los mismos debieron considerar fundadamente que en cuestión de segundos los pasajeros lograrían finalmente acceder a la cabina. De esta manera, Jarrah inició un descenso abrupto de la aeronave. Uno de los secuestradores de la cabina comenzó a gritar “*Allah is the greatest, Allah is the greatest*” (Alá es el más grande). Con el sonido de los pasajeros aún intentando acceder a la cabina, la aeronave se estrelló en un campo abierto en Shanksville (Pennsylvania), a 928 km/h, a unos 20 minutos de Washington D.C., entre las 10.03 y las 10.06 am.

El objetivo de Jarrah –y del resto de los terroristas- era impactar la aeronave contra los símbolos de la República de los Estados Unidos: el Capitolio o la Casa Blanca. No lo consiguió gracias a la valiente y heroica intervención de los pasajeros del vuelo 93 de United Airlines.

### **C. Conclusiones de las fallas del sistema aeronáutico el 11-S.**

Del Informe de la Comisión investigadora del 11-S (Kean, 2004), se pueden extraer trascendentes conclusiones, en materia de fallas de seguridad –en términos de *security*- del sistema de aviación civil, entendido en su integralidad.

Así, hubo fallas en los controles de seguridad de los tres aeropuertos –el Logan International Airport de Boston; el Newark Liberty International Airport de New Jersey y el Washington-Dulles International Airport de Virginia- desde los cuales partieron las aeronaves que fueron secuestradas y, a la postre, impactadas contra distintos objetivos políticos, económicos y militares en territorio norteamericano. Asimismo, también se detectaron fallas considerables en materia de respuesta a la emergencia frente al apoderamiento ilícito de las aeronaves; esto es, una vez que las aeronaves ya habían sido secuestradas en vuelo.

De esta manera, escindiré el análisis en dos instancias: la primera, la aeroportuaria y la segunda, la del apoderamiento ilícito de las aeronaves en cuestión.

- En materia aeroportuaria –como ya mencionara ut supra- la falla trascendental estuvo en los respectivos controles de seguridad (*security checkpoint*), desde que se pudo constatar que, al menos, dos de los cinco terroristas del vuelo 77 de American Airlines (Majed Moqed y Nawaf al Hazmi), cuando atravesaron los arcos detectores de metales, dispararon las alarmas.

No obstante ello, los detectores de metales manuales (*hand wand*) evidentemente estaban mal calibrados, presentaban algún tipo de desperfecto o no poseían la calidad necesaria ni suficiente para cumplir de forma eficaz con su funcionalidad. Esos detectores de metales manuales debieron “descubrir” aquello que motivó el disparo de las alarmas en los respectivos arcos detectores de metales, extremo éste que en ninguno de los dos casos se cumplió.

En los cuatro casos de las aeronaves secuestradas se constató fehacientemente, a posteriori, que todos los secuestradores utilizaron cuchillos y/o cúters para amedrentar y amenazar a los pasajeros y miembros de la tripulación de vuelo, llegando incluso a herir a varios de ellos con tales elementos. Ello se extrajo de las conversaciones telefónicas mantenidas por los pasajeros con sus familiares o amigos y de los tripulantes de cabina que pudieron advertir del apoderamiento ilícito de las aeronaves a las oficinas de sus respectivas compañías aéreas.

Los referidos cuchillos y cúters empleados por los terroristas a bordo de las aeronaves, no deberían haber sorteado los controles de seguridad de los aeropuertos. Sin dudas, debieron haber sido detectados o bien por la correspondiente máquina de escáner de rayos X, si los mismos estaban dentro del equipaje de mano de los secuestradores o bien, por los detectores de metales –incluso, los manuales- si tales elementos metálicos estaban escondidos entre la ropa o efectos personales de los terroristas cuando éstos atravesaron los puestos de control. Fue ésta una falla troncal de los controles de seguridad aeroportuarios. Lo propio, respecto del gas pimienta que se

utilizó en, al menos, tres de las aeronaves comerciales secuestradas –vuelos 11 de American, 175 de United y 93 de United- a fin de obligar a los pasajeros de las filas cercanas a la cabina de mando –Business y First class- a reubicarse en la parte trasera o posterior de las aeronaves. Al ser éste un elemento gaseoso, el mismo debió detectarse en los controles de seguridad de los aeropuertos y no superar exitosamente las respectivas inspecciones.

Por último, una falla adicional de los sistemas aeroportuarios fue la de no contar, en aquel momento, con tecnología acorde para que los controles de seguridad fueran eficientes y eficaces en la detección de potenciales amenazas a la seguridad aérea al igual así como para, en una instancia posterior, coadyuvar en las investigaciones administrativas o judiciales que pudieran iniciarse tras la comisión de un acto ilícito contra la seguridad de la aviación civil. Así, de los tres aeropuertos mencionados, sólo el Washington-Dulles de Virginia poseía un sistema de circuito cerrado de filmación que permitía grabar imágenes de los pasajeros que atravesaban los respectivos controles de seguridad así como evidenciar el cumplimiento o incumplimiento –según los casos- de los procedimientos normativos en cuestión.

- En materia del apoderamiento ilícito de las aeronaves, es decir, cuando las mismas ya se encontraban en vuelo, la principal falla de la Autoridad Aeronáutica de los Estados Unidos –la Federal Aviation Administration- fue la de no notificar inmediatamente de tal circunstancia -ni bien tomó conocimiento cierto de los respectivos apoderamientos ilícitos-, a todo el resto de las aeronaves que, en ese momento, se encontraban operando en espacio aéreo norteamericano.

Del Informe de la Comisión investigadora del 11-S, se desprende que la Autoridad Aeronáutica tras tomar plena conciencia de la situación de apoderamiento ilícito de aeronaves en simultáneo, al menos, respecto de los tres primeros vuelos –11 de American, 175 de United Airlines y 77 de American Airlines- no envió ningún tipo de mensaje o advertencia a las aeronaves que se encontraban en vuelo en ese momento, en torno a notificar los sucesos, primero y solicitarles que extremaran las precauciones y medidas de seguridad pertinentes en sus respectivos vuelos, después (Kean, 2004).

El personal gerencial y/o de Comité de crisis de las respectivas compañías aéreas involucradas –American Airlines y United Airlines- tampoco tomó cartas en el asunto en ese sentido y la única medida que implementaron respecto a la situación de la que habían tomado conocimiento fue la de ordenar que se mantuviera al resto de las aeronaves en tierra; esto es, que no despegaran las que debían hacerlo a continuación, de acuerdo a su

programación. Ahora bien, respecto a las aeronaves de sus propias compañías que ya estaban en vuelo, no se tomó ninguna medida ni se les transmitió ningún mensaje de advertencia. La única iniciativa aislada partió de manos de un despachante de aeronaves de United Airlines –advertencia que, va de suyo, se dirigió solamente a las aeronaves de esa aerolínea que se encontraban en vuelo- (Kean, 2004).

## VI. LOS CAMBIOS DE PARADIGMAS EN LA AVIACIÓN CIVIL POST 11-S.

Sin dudas, los atentados terroristas del 11 de Septiembre de 2001 en los Estados Unidos de América marcaron un antes y un después en la aviación civil internacional. No sólo, y so riesgo de ser reiterativa, porque fue la primera vez en la Historia que se utilizaron aviones comerciales como armas en sí mismas sino porque el apoderamiento ilícito de cuatro aeronaves en simultáneo dio cuenta de que los procedimientos, las medidas de seguridad y las defensas previstas para prevenir actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil fallaron integralmente. Así, quedaron expuestas las falencias y las vulnerabilidades de un sistema aeronáutico que no pudo (o no supo) responder ante la catastrófica comprobación de que una de las peores amenazas contra la seguridad aérea se había tornado realidad.

Tal como detallara en el acápite anterior del presente trabajo de investigación titulado “*El 11-S: ¿qué falló en materia de aviación civil?*”, los yerros en los aeropuertos desde los que partieron las aeronaves secuestradas -en lo que a controles de seguridad se refiere- así como las respuestas tardías y descoordinadas, una vez producido el apoderamiento ilícito estando las aeronaves en vuelo, determinaron -*ex post facto*- la necesidad de una revisión integral y estructural de las normas y procedimientos aeronáuticos existentes a nivel internacional. Los cimientos mismos del complejo normativo relativo a *security* fueron escrutados en profundidad y minuciosamente. Urgía un cambio de paradigmas en la práctica internacional, capitaneado por un reajuste de las normas y las regulaciones vigentes hasta ese entonces. Ello a modo de lección (dolorosamente) aprendida.

No es un dato menor a pasar por alto que el cimbronazo provocado por los atentados del 11-S tuvo que ver no sólo con el uso de aviones comerciales como armas; con la simultaneidad y sincronización en la ejecución de los cuatro atentados; con la planificación detallada y sopesada en el tiempo de su puesta en marcha e implementación; con el impacto contra objetivos políticos, militares y económico-financieros cuidadosamente seleccionados y con el carácter cruento y mortífero de los mismos sino también –y fundamentalmente- con el hecho de que los mismos tuvieran lugar en territorio norteamericano. Todo ello en una época en la que los Estados Unidos de América se jactaba de ser uno de los Estados más seguros del mundo. El paladín de la seguridad y el buen vivir. De allí que no fuera casual la elección de los Estados Unidos como objetivo del grupo terrorista que perpetró los atentados. Querían lastimar

al Estado más soberbiamente convencido de la impenetrabilidad de su defensa y querían lastimarlo a lo grande. Lo lograron. Con creces.

Pues bien, luego del 11-S, a la comunidad internacional le quedó claro que hasta el más seguro de los Estados podía presentar ostensibles falencias de seguridad que lo dejaran expuesto a un ataque terrorista, desnudando sus vulnerabilidades. Era necesario barajar y dar de nuevo en la compleja faena de reescribir los postulados básicos que resguardaran y preservaran la seguridad, en general y la seguridad aérea, en particular.

## **A.- En aeropuertos**

### **a.- Controles de seguridad aeroportuarios.**

Previo a analizar los cambios que se produjeron en los controles de seguridad aeroportuarios con posterioridad a los atentados terroristas del 11 de Septiembre de 2001, conviene recordar dos lineamientos trascendentales sobre los que se asienta la aviación civil internacional, los cuales se interrelacionan entre sí y ya fueron desarrollados *in extenso* en un acápite anterior, a saber: i) los Estados contratantes al Convenio sobre Aviación Civil Internacional o Convenio de Chicago de 1944, se comprometieron desde la ratificación del mismo, a cumplimentar las normas internacionales allí contempladas así como las normas técnicas contenidas en los Anexos al mencionado Convenio, salvo que insten el procedimiento de notificación de diferencias del artículo 38 del Convenio, ya explicado en profundidad en el presente trabajo de investigación; y ii) conforme las propias previsiones del Convenio sobre Aviación Civil Internacional, los Estados son plenamente soberanos en relación al espacio aéreo situado sobre su territorio, así como también lo son –va de suyo- respecto a éste último (Convenio sobre Aviación Civil Internacional, 1944).

Pues bien, la interrelación de estas dos premisas conllevan a sostener que tanto el Convenio sobre Aviación Civil Internacional como las normas de sus Anexos técnicos constituyen un baremo mínimo tendiente a lograr el mayor grado posible de uniformidad entre los Estados –y con ello, facilitar la fluidez y ordenación de la navegación aérea internacional-, pero nunca un baremo máximo. De esta manera, una vez salvaguardado y garantizado ese estándar normativo mínimo exigido por la Organización de Aviación Civil Internacional, los Estados pueden –en su ordenamiento jurídico interno- elaborar, aprobar, aplicar e implementar normas y procedimientos más restrictivos que los previstos por la OACI. Nunca más laxos o permisivos. Ello justamente porque los Estados tienen soberanía plena dentro de sus territorios. Así, cumplimentadas aquellas normas internacionales “de mínima”, los Estados tienen vía libre –jurídicamente hablando- para dictar normas internas en línea y concordantes con aquellas pero más restrictivas.

Ello sucede muy especialmente con el Anexo 17 al Convenio de Chicago de 1944, “*Seguridad: Protección de la aviación civil internacional contra los actos de interferencia ilícita*” (1974). Así, las normas técnicas contenidas en el Anexo son cumplimentadas por los Estados contratantes al Convenio sobre Aviación Civil



Internacional pero a la hora de dictar sus propias regulaciones internas en materia de *security* -más restrictivas que las del Anexo 17-, lo hacen en forma absolutamente dispar unos Estados de otros. Así, la uniformidad conseguida entre los Estados contratantes del Convenio de Chicago en materia de seguridad aérea, en atención a las normas internacionales del Anexo 17, se disipa en el interior de los Estados cuando éstos dictan sus propias normas nacionales de protección de la aviación civil contra actos de interferencia ilícita. Aquel mínimo de uniformidad normativa internacional está garantizado. Sobre eso, no hay dudas. Ahora bien, cuando uno comienza a escarbar más allá de esa escala niveladora inicial, las diferencias entre las regulaciones estatales afloran.

De esta manera, me atrevo a sostener con firmeza que no existen en el mundo dos Estados que tengan iguales normativas internas de *security*. Desde ya, que distinto es el caso de la Unión Europea donde existen –en tanto organismo supranacional- normas comunes de seguridad, dictadas a nivel comunitario.

Como ya indicara oportunamente en el respectivo acápite y fundamentalmente en atención a la atrocidad de los atentados terroristas que contaron con la particularidad -inédita hasta ese entonces- de la utilización de vuelos comerciales como armas, tras el 11-S, el Anexo al Convenio de Chicago sobre *security* fue objeto de una profunda revisión y actualización. Así, la Enmienda 10 al Anexo 17, fue adoptada por el Consejo de la OACI en fecha 7 de Diciembre de 2001. La mencionada Enmienda incorporó nuevas disposiciones sobre la aplicación del Anexo en las operaciones del interior; la cooperación internacional con respecto a la información sobre amenazas; el control de calidad a escala nacional; el control del acceso; las medidas relativas a pasajeros y su equipaje de mano y facturado; el personal de seguridad en vuelo y la protección del puesto de pilotaje; los arreglos de compartición de código y de colaboración; los factores humanos; y la gestión de la respuesta en caso de interferencia ilícita.

No obstante ello, si bien la referida Enmienda 10 al Anexo 17 introdujo cambios relevantes en materia de *security* a nivel internacional, era esperable que, luego de los atentados terroristas del 11 de Septiembre de 2001, el mayor batacazo normativo y procedimental sobre seguridad aérea se produjera puertas adentro de los Estados Unidos de América.

b.- Estudio de caso: la Transportation Security Administration de EE.UU.

Yendo a los cambios acontecidos en los Estados Unidos en materia de *security*, lo primero que hay que recordar es que el Informe final de la Comisión investigadora del 11-S (Kean, 2004), puso de resalto las fallas sistémicas detectadas tanto en los tres aeropuertos norteamericanos desde los cuales partieron los vuelos comerciales secuestrados como así también a bordo de las aeronaves de dos de sus principales compañías aéreas que condujeron, a la postre, al apoderamiento ilícito de las mismas y a su posterior impacto contra objetivos políticos, militares y económicos-financieros de ese país.

No obstante ello, si bien aquel Informe de la Comisión investigadora del 11-S fue presentado en el año 2004, los cambios en la política aeroportuaria de los Estados Unidos de América, bajo la Administración Bush, no se hicieron esperar tras los atentados.

Hasta el acaecimiento de dichos ataques terroristas, los controles de seguridad en los aeropuertos eran llevados a cabo por personal de seguridad privada, cuya plantilla ascendía a poco más de 16.000 trabajadores en todo el territorio norteamericano. La precariedad laboral de los mismos –quienes no permanecían en sus puestos de trabajo más de 4 (cuatro) meses- junto con la alta rotación a que estaban expuestos en los principales aeropuertos de los Estados Unidos, impedían que los mismos adquirieran una formación cualificada y una actualización continua en su capacitación, a fin de ser eficientes en la detección de las nuevas amenazas contra la seguridad de la aviación. Ello quedó especialmente constatado en el Informe final de la Comisión Investigadora del 11-S.

La principal modificación post 11-S, en relación al objeto del presente trabajo de investigación, recayó en la sanción de la “*Aviation and Transportation Security Act*” (Ley de Seguridad de la Aviación y el Transporte), cuya finalidad fue la creación de la Transportation Security Administration (TSA) o Administración de Seguridad en el Transporte, organismo dependiente del Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos, con partida de nacimiento el 19 de Noviembre del año 2001 –a poco más de dos meses de ocurridos los atentados terroristas-.

Se estableció como su responsabilidad primaria la de proteger todos los sistemas de transporte en territorio estadounidense para asegurar la libertad de movimiento de las personas y las mercancías, a través del desarrollo de programas de seguridad y de regulaciones para todos los medios de transporte. Asimismo, se destaca como una de sus funciones principales, vinculada con la temática bajo análisis, la de proveer seguridad en los aeropuertos. Al respecto, importa destacar que son 429 (cuatrocientos veintinueve) los aeropuertos civiles existentes en los Estados Unidos, y en todos ellos el organismo público a cargo del *security* desde el 2001 a la fecha –y a raíz de la referida nacionalización de la seguridad aérea efectuada por la Administración Bush- es precisamente la Transportation Security Administration (TSA). El referido organismo tiene su sede principal en Arlington (Virginia) y cuenta, en la actualidad, con una nómina de cerca de 60.000 empleados en todo el país.

No es un dato menor mencionar que en los Estados Unidos son más de 2 millones los pasajeros que, a diario, son revisados y sometidos a controles por parte de agentes altamente capacitados de la TSA para garantizar la seguridad del transporte público, según las estadísticas aportadas por el propio organismo, en su página web institucional.

De igual manera, puede establecerse una cronología que hace las veces de correlato entre la aparición de diversas amenazas que se fueron sucediendo y las

modificaciones normativas y procedimentales más relevantes que tuvieron lugar en torno a la TSA, la cual con el transcurso del tiempo fue ampliando sus funciones y creando nuevas (y mejoradas) medidas de seguridad en el transporte. En otras palabras, a medida que las amenazas a la seguridad de la aviación fueron mutando y evolucionando de la mano de las nuevas tecnologías, pues la misión de la Transportation Security Administration también fue adquiriendo una nueva especificidad en materia de formación de su personal y de desarrollo e implementación de métodos, técnicas y procedimientos destinados a detectar aquellas amenazas y prevenir actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil.

Se desglosará, a continuación, esa cronología intercalada de amenazas terroristas y cambios normativos y procedimentales, en materia de *security*, en los Estados Unidos.

- En **Noviembre de 2001** y en virtud de la ya mencionada “Ley de Seguridad de la Aviación y el Transporte”, se implementaron las siguientes reformas, a nivel *security*, en todos los aeropuertos norteamericanos y a bordo de todas las aeronaves de matrícula norteamericana: i) el sistema de escaneo del equipaje comenzó a ser llevado adelante por oficiales federales entrenados y capacitados en la materia; ii) el 100% del equipaje de bodega o facturado en los vuelos de transporte aerocomercial comenzó a ser escaneado; y iii) el sistema de acceso a las cabinas de pilotaje de las aeronaves fueron reforzados.
- En **Diciembre de 2001**, se produjo un intento de atentado terrorista por parte de un pasajero llamado Richard Reid –conocido luego como *Shoe bomber*-, quien utilizó fósforos a fin de encender un dispositivo explosivo oculto en su calzado, en un vuelo de transporte aerocomercial con ruta de París a Miami (Estados Unidos).
- En **Diciembre de 2002**, la TSA comienza a dar cumplimiento a una función clave prevista en la Ley de Seguridad de la Aviación y el Transporte de 2001, implementando sistemas de detección de explosivos en todo el país, respecto de todos los tipos de equipajes (de bodega o facturado y de cabina o de mano).
- En **Abril del año 2003**, se crea el Programa Federal de oficiales de a bordo, como consecuencia de la “*Arming Pilots against terrorism Act*”, ley sancionada en Noviembre de 2002. La TSA comenzó a entrenar, desde comienzos de 2003, a los oficiales de a bordo para llevar armas de fuego. Así, los primeros pilotos capacitados para llevar armas a bordo de aeronaves, comenzaron a operar en vuelos comerciales desde Abril de 2003. Otro procedimiento relevante a destacar es que, desde Junio de 2002, la TSA había comenzado a trabajar conjuntamente con la Federal Aviation Administration (FAA) -Autoridad Aeronáutica norteamericana- y con las compañías aéreas, a fin de reforzar las medidas de seguridad de las puertas

de las cabinas de pilotaje de las aeronaves comerciales, a fin de protegerlas de cualquier intromisión, de pequeñas armas de fuego y de dispositivos fragmentados como granadas. A Abril de 2003, todas las líneas aéreas norteamericanas ya habían cumplimentado los requerimientos previstos por la TSA y la FAA.

- En **Agosto de 2006**, la Policía británica descubrió el plan de ciertos terroristas que habían proyectado detonar explosivos líquidos transportados en la cabina de, al menos, 10 aeronaves distintas en vuelos comerciales desde el Reino Unido a Estados Unidos y Canadá. En virtud de ello, la TSA prohibió, desde esa fecha en adelante, el transporte de líquidos, geles y aerosoles en el equipaje de mano o de cabina de los pasajeros. También desde Agosto de 2006, y en base a una investigación realizada en atención a amenazas continuas de ese tipo, la TSA comenzó a exigir que los pasajeros se quitaran el calzado al atravesar los controles de seguridad aeroportuarios, con la finalidad de detectar eventuales explosivos ocultos en el mismo.
- En **Septiembre de 2006**, la TSA realizó mejoras en las medidas de seguridad aeroportuarias, estableciendo como nuevos procedimientos de rutina: i) una mayor cantidad de chequeos aleatorios; ii) el establecimiento de patrullas caninas; iii) medidas de seguridad adicionales para las aeronaves de carga, iv) estándares más rigurosos de identificación de pasajeros; y v) el despliegue de más oficiales de seguridad entrenados en evaluación de bombas y escaneo de equipajes mediante técnicas especiales de observación. También en Septiembre de 2006, un mes después de la implementación de la prohibición de transportar líquidos, geles y aerosoles en el equipaje de mano o de cabina, la TSA modificó dicha disposición permitiendo a los pasajeros el transporte de los referidos ítems, pero con la restricción de que no superen los 100 ml y sean colocados en una bolsa plástica transparente.
- En **Marzo de 2008**, la TSA desplegó, por primera vez, equipos de caninos para colaborar en el escaneo del 100% del equipaje de bodega o despachado en los vuelos comerciales. Luego, la TSA extendió dicho programa al escaneo de pasajeros y de equipaje de mano o de cabina en todos los aeropuertos norteamericanos.
- En **Diciembre de 2009**, un miembro de Al-Qaeda de la Península Arábiga o AQAP (*Al-Qaeda in the Arabian Peninsula*) de origen nigeriano y de 23 años de edad, llamado Umar Farouk Abdulmutallab y conocido luego como "*Underwear Bomber*", intentó detonar un explosivo oculto en su ropa interior a bordo de un vuelo comercial con ruta de Ámsterdam a Detroit (Estados Unidos) con 289 personas a bordo. Su intento fue frustrado y el mismo se encuentra actualmente cumpliendo su condena en una prisión federal de Colorado (Estados Unidos).

- A partir de **Marzo de 2010**, la TSA comenzó a instalar, en todos los aeropuertos norteamericanos, cientos de equipos de escaneo de alta tecnología, conocidos como “*full body scanners*” o escáneres de cuerpo completo, los cuales detectan armas y explosivos no metálicos (entre otros) que pudieran estar ocultos entre la ropa de los pasajeros y evadir los detectores de metales tradicionales. Para fines de 2010, unos 500 (quinientos) de estos equipos ya se encontraban instalados en todo el país.
- Hacia **Junio de 2010**, la TSA alcanzó el 100% de pre-escaneo en todos los vuelos de las líneas aéreas norteamericanas, con destino desde o hacia los Estados Unidos.
- En **Octubre de 2010**, las autoridades británicas y saudíes interceptaron dos dispositivos explosivos denominados IED (*Improvised Explosive Device* o dispositivo explosivo improvisado), los cuales son utilizados frecuentemente en las guerras no convencionales. Los referidos explosivos estaban ocultos en cartuchos de impresora, a bordo de dos aeronaves de carga provenientes de Yemen. Las autoridades determinaron que el plan terrorista –frustrado– era detonar los mencionados explosivos durante vuelos con destino final a los Estados Unidos.
- Desde **Noviembre de 2010**, los vuelos de aeronaves de carga provenientes de Yemen con destino a los Estados Unidos fueron suspendidos indefinidamente. A partir de esa fecha, se prohibió el transporte de cartuchos de impresora en los equipajes de mano o de cabina de los pasajeros en vuelos comerciales.
- A partir de **Diciembre de 2011**, la TSA implementa –como prueba piloto– en el Aeropuerto Internacional McCarran de Las Vegas, un Programa llamado “TSA Pre ✓”. El referido programa de escaneo expeditivo está orientado a realizar determinados controles sobre los pasajeros, en forma previa a su llegada al puesto de control de seguridad del aeropuerto (*security check point*). Así, el programa en cuestión persigue que, en esa primera instancia, todos los pasajeros sean sometidos al referido pre chequeo, para que luego la TSA concentre sus recursos en la segunda instancia del control de seguridad –propriadamente dicho– sólo en aquellos pasajeros que considera “de alto riesgo o no identificados”.
- En **Mayo de 2012**, el FBI (en inglés, *Federal Bureau of Investigation*) en cooperación con servicios de inteligencia extranjeros, informaron públicamente acerca del hallazgo de un dispositivo explosivo de forma similar a la ropa interior, el cual ya había pretendido ser utilizado por terroristas anteriormente, en intentos de ataques contra la seguridad de la aviación civil.
- En **Diciembre de 2013**, se implementó el “TSA Pre ✓ application center” en

el Aeropuerto Internacional de Indianópolis –como prueba piloto-, a través del cual los ciudadanos norteamericanos y residentes permanentes aplican al ya mencionado Programa “TSA Pre ✓”, mediante la provisión de sus datos biométricos, datos de identidad, huellas dactilares y documentación de ciudadanía o inmigración. Esto le permite a la TSA concentrarse en los individuos que considera “de alto riesgo o no identificados”.

- En **Diciembre de 2014**, la revista online denominada “Inspire” de la organización terrorista Al-Qaeda en la Península Arábiga o AQAP, publicó un artículo, en idioma inglés, en el que se ponía el foco en la aviación como centro de ataques terroristas y daba cuenta de cómo armar dispositivos explosivos IEDs no metálicos que fueran indetectables en los controles de seguridad aeroportuarios, así como también a qué líneas aéreas atacar y dónde convenía colocar los dispositivos explosivos en las aeronaves para causar mayor daño. También en Diciembre de 2014, la TSA realizó numerosas operaciones en aeropuertos nacionales e internacionales norteamericanos, a fin de potenciar y reforzar los procedimientos de seguridad ya existentes, en relación a la detección de explosivos y escaneo de imágenes, fundamentalmente en torno a la resolución de las alarmas de los detectores de metales y a requerimientos especiales de escaneo a pasajeros selectivos.
- En **Enero de 2015**, se detectó que determinados grupos terroristas comenzaron a mostrar creciente interés en la evasión de los controles de seguridad aeroportuarios mediante el ocultamiento de dispositivos explosivos IEDs (*Improvised Explosive Device*) dentro de aparatos electrónicos como teléfonos, en determinadas zonas del cuerpo de los pasajeros, dentro de su calzado y/o la vestimenta y dentro de cosméticos y/o líquidos transportados en el equipaje de cabina o de mano.
- Desde **Febrero de 2015**, la TSA comenzó a requerir el refuerzo de los procedimientos y controles de seguridad en determinados aeropuertos extranjeros (*overseas airports*) que tuvieran vuelos directos hacia los Estados Unidos. Asimismo, incrementó la cantidad de controles aleatorios a los pasajeros y al equipaje de cabina en todos los aeropuertos norteamericanos.
- A partir de **Mayo de 2016**, la TSA implementó una nueva tecnología desarrollada junto con otros miembros de la industria norteamericana: las llamadas “líneas de detección automáticas”. Esta mejora en la seguridad de los escaneos incluye: i) un radio de frecuencia de identificación de los efectos personales que los pasajeros colocan en las bandejas que luego son sometidas a rayos X para un conteo adicional de los ítems; y ii) cámaras de fotos que permiten capturar imágenes del exterior del equipaje de mano o de cabina colocado en dichas bandejas, que se vinculan automáticamente con



las imágenes de rayos X del interior de los mismos, cuando dicho equipaje atraviesa el escáner.

- Desde **Marzo del año 2017** y con la finalidad de mejorar la base de la seguridad de la aviación civil a nivel global, la TSA comenzó a desarrollar una mejora de las medidas de seguridad en todos los aeropuertos extranjeros (*overseas airports*) desde los cuales parten vuelos directos a los Estados Unidos de América, proceso que ya había iniciado en Febrero de 2015 sólo en algunos aeropuertos extranjeros específicos. Estas medidas de seguridad incluyen, entre otras: i) escaneo de dispositivos electrónicos personales; ii) aumento de los protocolos de seguridad en las aeronaves y áreas de espera de los pasajeros; y iii) despliegue de tecnología avanzada, extendiendo el uso de patrullas de caninos y estableciendo zonas adicionales de pre chequeos en los aeropuertos.
- En **Julio de 2017**, y con el objetivo de reforzar la seguridad de los pasajeros y de los aeropuertos norteamericanos, se implementaron por parte de la TSA procedimientos más férreos en el escaneo de determinados objetos a transportar como equipaje de mano o de cabina. Ello condujo a la obligatoriedad de que los pasajeros, al atravesar los controles de seguridad (*security checkpoint*), deban -a la actualidad- sacar todos los dispositivos electrónicos de sus respectivos equipajes, colocándolos separadamente en bandejas para el escaneo de los mismos a través de las mencionadas “líneas de detección automáticas” y luego, mediante las máquinas de rayos X.

Como puede observarse, tras el 11 de Septiembre de 2001, los cambios en los controles de seguridad aeroportuarios en los Estados Unidos –país víctima, en su propio territorio, de aquellos inusitados atentados terroristas- fueron radicales y estructurales. No era para menos. Era preciso que el sistema aeronáutico, en su integralidad, se transformara desde los cimientos. A través de la creación de un organismo gubernamental que tuviera a su cargo la seguridad en aeropuertos –entre otras funciones dentro del amplio espectro que cubre la totalidad de los tipos de transporte público-, la Transportation Security Administration (TSA) vino a suplir, a través de una amplia red de agentes profesionalizados y altamente capacitados y de equipamiento y tecnología de punta, las múltiples falencias que los atentados del 11-S habían puesto al descubierto.

Asimismo y a medida que se fueron detectando nuevas amenazas a la seguridad de la aviación civil, fundamentalmente a partir de la diversificación de la operatoria y de los métodos empleados por los grupos terroristas contemporáneos, la TSA fue reajustando sus funciones y rediseñando sus protocolos y medidas de seguridad para prevenir y hacer frente a cualesquiera actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil. Asimismo, la TSA no sólo proyectó este robustecimiento de sus funciones de seguridad en relación a los aeropuertos ubicados en territorio norteamericano sino que fue más allá. Mucho más allá. Así, logró imponer sus propios procedimientos de *security* también en todos aquellos aeropuertos localizados en el extranjero, desde los

cuales operan vuelos directos hacia los Estados Unidos. Va de suyo que en este último caso, la TSA debió acudir al auspicio del gobierno norteamericano para la firma de acuerdos bilaterales con las respectivas autoridades competentes de *security* de cada uno de los Estados extranjeros involucrados. Ante todo, el respeto a la soberanía estatal.

En la actualidad, la Transportation Security Administration (TSA) de los Estados Unidos continúa trabajando arduamente y en estrecha colaboración con las compañías aéreas y los aeropuertos de los Estados Unidos de América, a fin de mejorar las medidas para reconocer, identificar y prevenir las amenazas contra la seguridad de la aviación civil.

En acápites posteriores, me permitiré ahondar en consideraciones jurídicas -y por qué no, morales también- respecto a las implicancias de estos cambios post 11-S en los procedimientos de seguridad aeroportuarios, ejecutados por las distintas autoridades encargadas del *security*, bajo el manto inescrutable y dogmático de seguridad. Ello a efectos de constatar una de las principales hipótesis del presente trabajo de investigación; esto es, la eventual réplica, en los aeropuertos y a bordo de aeronaves comerciales (en particular) de los estereotipos (re) construidos y reforzados con posterioridad al 11 de septiembre de 2001, en torno a personas árabes y/o musulmanas o con rasgos fenotípicos que se atribuyen a las mismas (en general) y con ello, la vulneración de derechos fundamentales de la persona.

### **c.- El apoderamiento ilícito de aeronaves y otros actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil en los Tratados internacionales.**

En el acápite del presente trabajo de investigación referido al Anexo 17 al Convenio sobre Aviación Civil Internacional, se ha mencionado que en las décadas de los '60 y '70 la comunidad internacional fue sacudida por una serie de hechos ilícitos relacionados, fundamentalmente, con el secuestro de aeronaves comerciales o de transporte de pasajeros, por parte de diversas organizaciones terroristas.

Ello, como ya señalara, motivó que en el seno de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), se adoptara en el año 1974 el Anexo 17 titulado “*Seguridad: Protección de la aviación civil contra los actos de interferencia ilícita*” (1974), norma técnica específica que, a nivel internacional, contempla las normas, medidas y procedimientos que deben acoger los Estados contratantes al Convenio de Chicago de 1944, como baremo mínimo, para preservar a la aviación civil frente a actos de interferencia ilícita.

Ahora bien, antes de la adopción del referido Anexo técnico al Convenio sobre Aviación Civil Internacional, ya se habían elaborado y adoptado tres Convenios internacionales que trataban el apoderamiento ilícito de aeronaves y otras temáticas relacionadas con la seguridad aérea. Asimismo, se elaboró un cuarto Convenio internacional sobre la materia, posterior a la adopción del Anexo 17, que data concretamente del año 2010. Algunos son más omnicomprendivos o englobantes que otros. A la actualidad, todos se encuentran vigentes. Se analizará, a continuación, uno a

uno estos instrumentos jurídicos, en estricto orden cronológico.

### **1) Convenio sobre Infracciones y otros actos cometidos a bordo de aeronaves o Convenio de Tokio de 1963.**

En el año 1963, 61 (sesenta y un) Estados enviaron delegados a participar de la Conferencia diplomática que se celebró en la ciudad de Tokio (Japón), con el fin de alcanzar cierto grado de uniformidad, a nivel internacional, en las normas de procedimiento aplicables al juzgamiento de cierto tipo de infracciones relacionadas con la aviación civil internacional.

Al respecto, como indica Piera Valdés:

*“el Convenio de Tokio tenía como cometido: (i) otorgar al Estado de matrícula jurisdicción sobre los actos ocurridos a bordo de las aeronaves; (ii) otorgar al comandante de la aeronave determinadas prerrogativas para controlar a los pasajeros que ya hubieran cometido o estuvieran a punto de cometer una infracción o realizar una acción que pusiera en peligro la seguridad de la aeronave; (iii) establecer las responsabilidades del Estado de aterrizaje donde se desembarque o se entregue al presunto infractor; y (iv) ocuparse en alguna medida del delito de secuestro de aeronave – si bien es cierto que no se tenía previsto originalmente que el Convenio se ocupara de los actos de interferencia ilícita” (2012, p. 29).*

Luego de tres semanas de intensa labor, a la finalización de la referida Conferencia Diplomática, fueron 16 (dieciséis) los Estados que firmaron el Convenio sobre infracciones y otros actos cometidos a bordo de aeronaves el 14 de Septiembre de 1963. El mismo entró en vigor el 4 de Diciembre de 1969. Ha sido uno de los Tratados internacionales más exitosos que se han celebrado bajo los auspicios de la Organización de Aviación Civil Internacional. Cuenta, en la actualidad, con 186 Estados partes.

A grandes rasgos, podría decirse que el referido Convenio internacional se ocupa de dos ejes temáticos diferenciados: i) por un lado, de los actos infraccionales o no infraccionales que realizan los denominados “pasajeros insubordinados”, los cuales son susceptibles de poner en peligro la seguridad aérea; y ii) por el otro lado, del apoderamiento ilícito de aeronaves. A pesar de la mentada diferenciación, justo es reconocer que el tratamiento que el Convenio efectúa del apoderamiento ilícito de aeronaves es muy marginal, dedicándole en particular un sólo artículo. No obstante ello, el referido Convenio de Tokio de 1963 tiene el mérito de haber sido el primer instrumento jurídico de la comunidad de naciones que dio acogida a la figura del apoderamiento ilícito de aeronaves, a nivel internacional (Convenio sobre Infracciones y otros actos cometidos a bordo de aeronaves, 1963).

Por exceder el objeto del presente trabajo de investigación, no ahondaré en las normas relativas a los actos e infracciones de los pasajeros insubordinados ni a las facultades que tiene el Comandante de la aeronave –en tanto máxima autoridad a bordo de la misma-, en relación a aquellos pero sí mencionaré someramente el ámbito de

aplicación y jurisdicciones contempladas en el Convenio de Tokio de 1963, por resultar aplicables también al caso del apoderamiento ilícito de aeronaves –temática que nos ocupa en el presente acápite-.

Así, el ámbito de aplicación del referido Tratado internacional está determinado en su primer artículo, el cual dispone:

*“1. El presente Convenio se aplicará a:*

- a) las infracciones a las leyes penales,*
- b) los actos que, sean o no infracciones, puedan poner o pongan en peligro la seguridad de la aeronave o de las personas o bienes en la misma, o que pongan en peligro el buen orden y la disciplina a bordo.*

*2. A reserva de lo dispuesto en el Capítulo III, este Convenio se, aplicará a las infracciones cometidas y a los actos ejecutados por una persona a bordo de cualquier aeronave matriculada en un Estado Contratante mientras se halle en vuelo, en la superficie de alta mar o en la de cualquier otra zona situada fuera del territorio de un Estado.*

*3. A los fines del presente Convenio, se considera que una aeronave se encuentra en vuelo desde que se aplica la fuerza motriz para despegar hasta que termina el recorrido de aterrizaje.*

*4. El presente Convenio no se aplicará a las aeronaves utilizadas en servicios militares, de aduanas y de policía.”* (Convenio sobre Infracciones y otros actos cometidos a bordo de aeronaves, 1963, art. 1).

Respecto al artículo reseñado, cabe comentar que el Convenio de Tokio no tipifica cuáles son los actos susceptibles de poner en peligro la seguridad de las aeronaves o de las personas o bienes a bordo de las mismas ni incluye un listado –abierto o cerrado- de las conductas infraccionales y demás actos que atentan contra la seguridad de la aviación civil. Por el contrario, delega en los Estados parte la tipificación de tales conductas.

Resulta interesante el doble juego de los artículos 3 y 4 del Convenio, en tanto establece las jurisdicciones aplicables para el juzgamiento de las infracciones y demás actos cometidos a bordo de las aeronaves, contra la seguridad de la aviación civil.

Importa primeramente indicar que el Convenio de Tokio no establece una jurisdicción exclusiva a tal efecto sino que establece un sistema de jurisdicciones concurrentes. En este lineamiento, si bien el Tratado internacional le acuerda una suerte de primacía a la jurisdicción del Estado de matrícula de la aeronave, el mismo *“no excluye ninguna jurisdicción penal ejercida de acuerdo con las leyes nacionales”* (Convenio sobre Infracciones y otros actos cometidos a bordo de aeronaves, 1963, art. 3.3).

Ahora bien, de acuerdo a las prescripciones del artículo 4 del Convenio, el Estado que no sea el Estado de matrícula de la aeronave puede tener jurisdicción penal

para el juzgamiento de las referidas infracciones cometidas a bordo de una aeronave, en determinados casos particulares –los cuales revisten carácter taxativo-, a saber: i) si la infracción tuviere efectos en su territorio; ii) si la infracción fuere cometida por o contra un nacional de ese Estado o por o contra una persona que tenga residencia en el mismo –principio de personalidad activa y pasiva respectivamente-; iii) si la infracción afectare la seguridad de ese Estado; iv) si la infracción constituyere una violación a los reglamentos sobre vuelos o maniobras de las aeronaves, vigentes en ese Estado; y v) si fuere necesario ejercer jurisdicción de acuerdo a un acuerdo internacional multilateral (Convenio sobre Infracciones y otros actos cometidos a bordo de aeronaves, 1963).

Yendo a la figura del apoderamiento ilícito de aeronaves y como ya mencionara al comienzo de este acápite, la única norma del Convenio de Tokio de 1963 que refiere específicamente al mismo es la siguiente, a saber:

*“1. Cuando una persona a bordo, mediante violencia o intimidación, cometa cualquier acto ilícito de apoderamiento, interferencia, o ejercicio del control de una aeronave en vuelo, o sea inminente la realización de tales actos, los Estados Contratantes tomarán todas las medidas apropiadas a fin de que el legítimo comandante de la aeronave recobre o mantenga su control.*

*2. En los casos previstos en el párrafo anterior, el Estado Contratante en que aterrice la aeronave permitirá que sus pasajeros y tripulantes continúen su viaje lo antes posible y devolverá la aeronave y su carga a sus legítimos poseedores”* (Convenio sobre Infracciones y otros actos cometidos a bordo de aeronaves, 1963, art. 11).

Cabe resaltar que el tratamiento que el Convenio de Tokio efectúa respecto al apoderamiento ilícito de aeronaves difiere de las previsiones contempladas en los Tratados internacionales posteriores que también regulan la materia, como se verá a continuación.

Ello por cuanto, en primer término el mencionado artículo 11 del Convenio de Tokio de 1963 no define qué se entiende por apoderamiento ilícito de aeronaves; extremo que sí se ocupan de definir el Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves (1970), el Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil (1971) y el Convenio para la represión de actos ilícitos relacionados con la aviación civil (2010).

Aquí, el artículo 11 de la norma sólo estipula la obligación de los Estados contratantes de establecer las consecuencias jurídicas que la realización de tal acto o infracción cometida a bordo de las aeronaves supondrá para el responsable del mismo así como las medidas que el Comandante de la aeronave podrá tomar, en tal caso, a fin de preservar la seguridad aérea. Ni siquiera explicita el Convenio cuáles serían esos actos o infracciones sino que delega tal definición a los Estados contratantes. Lo propio respecto a la obligación que el apartado 2 dispone respecto del Estado de aterrizaje de la aeronave en cuestión, en lo relativo a permitir la consecución del vuelo (Convenio sobre Infracciones y otros actos cometidos a bordo de aeronaves, 1963).

Al respecto, cabe recordar que la finalidad del Convenio de Tokio no era la de ocuparse del apoderamiento ilícito de aeronaves como eje nuclear de la normativa, aunque desde ya que parte de su articulado puede ser ciertamente aplicable a la figura bajo análisis. De hecho, como menciona Piera Valdés:

*“La disposición sobre el secuestro de aeronaves se introdujo a raíz de una propuesta conjunta que Estados Unidos y Venezuela presentaron, una vez ya muy avanzado el proceso de negociación en la Conferencia Diplomática de Tokio (...) en aquella época, la comunidad internacional aún no estaba dispuesta a codificar este tipo de conducta en un instrumento internacional. En efecto, tal y como señala Milde, no existía aún un consenso claro entre los Estados sobre la naturaleza del acto de apoderamiento ilícito de aeronaves y algunos Estados consideraban que se trataba de un acto de naturaleza “política” que, en cuanto tal, quedaba fuera de la esfera de la OACI.”* (2012, p. 41).

Por último, cabe resaltar que otra diferencia trascendente entre el Convenio de Tokio de 1963 y los Convenios internacionales que le sucedieron en materia de apoderamiento ilícito de aeronaves y otros actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil, es la definición de “aeronave en vuelo”. Tal diferencia es fundamental en aras a determinar el momento desde el cual se considera que el apoderamiento ilícito de aeronaves se perfecciona y, por ende, el entramado de normas referidas al mismo comienza a ser operativo, con las implicancias jurídicas que desde allí se derivan.

En el Convenio de Tokio, tal sustrato temporal tiene lugar *“desde que se aplica la fuerza motriz para despegar hasta que termina el recorrido de aterrizaje”* (Convenio sobre Infracciones y otros actos cometidos a bordo de aeronaves, 1963, art. 1.3).

Como veremos a continuación, tal linealidad temporal es más acotada en el Convenio de Tokio que en los restantes instrumentos internacionales, desde que conforme la definición de “aeronave en vuelo” reseñada, si el apoderamiento ilícito se produjera entre el cierre de puertas de la aeronave pero antes del despegue – supongamos, por ejemplo, el caso de que la aeronave se encuentre haciendo *push back* o carreteando- pues tal ilícito quedaría excluido de la aplicación del Convenio de Tokio de 1963. Lo propio respecto del aterrizaje: si el apoderamiento ilícito de la aeronave tuviera lugar después del aterrizaje pero antes de la apertura de puertas para el desembarque, tal conducta no quedaría sujeta a las normas del Convenio de Tokio de 1963. Ello conduciría a la aplicación -en tal caso- de las normas nacionales del Estado en cuestión.

Tal encuadre temporal de la definición de “aeronave en vuelo”, a todas luces inapropiado y distanciado de lo que sucede en la práctica internacional, fue saneado en los tres Convenios internacionales posteriores; esto es, en el Convenio de La Haya de 1970, en el Convenio de Montreal 1971 y en el Convenio de Beijing de 2010. No obstante ello, el hecho de que existan dos definiciones distintas de lo que se entiende por “aeronave en vuelo” en Convenios internacionales que tratan el mismo instituto -el apoderamiento ilícito de aeronaves- resulta, cuanto menos, inconveniente y confuso,



vulnerando la pretendida uniformidad normativa en materia de aviación civil internacional.

Por último, corresponde dejar establecido que existe en la actualidad un proyecto de modificación del Convenio de Tokio, el cual supondría una modernización profunda de sus principales institutos y lineamientos e incorporaría figuras novedosas como la de los Oficiales de Seguridad de a Bordo (IFSO, por sus siglas en inglés). En ese sentido, la tipificación de los actos a ser considerados como infracciones a las leyes penales, la tipificación de los actos susceptibles de poner en peligro la seguridad aérea y el orden y la disciplina a bordo de la aeronave y la adecuación del lapso temporal en torno a la definición de “aeronave en vuelo” en forma concordante con el resto de los Convenios internacionales en la materia, estarían incluidos en el referido proyecto de enmienda al Convenio de Tokio de 1963.

## **2). Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves o Convenio de La Haya de 1970.**

Este Convenio se adoptó en fecha 16 de Diciembre de 1970 y entró en vigor el 14 de Octubre de 1971, contando en la actualidad con 185 Estados parte. Es un Tratado internacional escueto, que cuenta con tan sólo 14 artículos; los últimos tres prevén disposiciones de forma, relativas a la eventual solución de controversias entre Estados en materia de interpretación del Convenio y a la firma, ratificación y denuncia del mismo. No obstante ello, tuvo el mérito de haber sido el primer Convenio en regular, de manera específica y omnicomprendensiva, el apoderamiento ilícito de aeronaves a nivel internacional.

El Convenio bajo análisis contiene la definición del delito de apoderamiento ilícito de aeronaves –cuestión que, como ya mencionara, su predecesor Convenio de Tokio de 1963 no contemplaba- al sostener que:

*“Comete un delito (...) toda persona que a bordo de una aeronave en vuelo, a) ilícitamente, mediante violencia, amenaza de violencia o cualquier otra forma de intimidación, se apodere de tal aeronave, ejerza el control de la misma, o intente cometer cualquiera de tales actos b) sea cómplice de la persona que cometa o intente cometer cualquiera de tales actos”* (Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves, 1970, art. 1).

Lo novedoso de la norma reseñada es que tipifica no sólo la conducta del autor del apoderamiento ilícito de aeronaves –incluso en grado de tentativa- sino también la del cómplice del mismo.

Otro giro trascendente respecto al instrumento del '63, fue la ampliación del umbral temporal del apoderamiento ilícito de aeronaves, afincado en el concepto de “aeronave en vuelo”. Ello por cuanto su artículo 3, apartado 1 dispone que:

*“A los fines del presente Convenio, se considerará que una aeronave se encuentra en vuelo desde el momento en que se cierran todas las puertas externas después del embarque hasta el momento en que se abra cualquiera de dichas puertas*

*para el desembarque. En caso de aterrizaje forzoso, se considerará que el vuelo continúa hasta que las autoridades competentes se hagan cargo de la aeronave y de las personas y bienes a bordo.”* (Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves, 1970, art. 3).

Aquí queda claro que el lapsus temporal durante el cual se considera que una aeronave se encuentra en vuelo tiene una amplitud mayor al contemplado en el Convenio de Tokio, desde que se prevé que tal circunstancia comienza con el cierre de las puertas de la aeronave después del embarque y finaliza con la apertura de las puertas de la aeronave a los efectos del desembarque, lo cual tiene más lógica y racionalidad que lo dispuesto en el instrumento de Tokio de 1963.

En materia de jurisdicciones aplicables, el artículo 4 prevé, sin orden de prelación, las siguientes: i) la del Estado de matrícula de la aeronave; ii) la del Estado de aterrizaje de la aeronave a bordo de la cual se cometió el apoderamiento ilícito, si el presunto autor del mismo se encuentra aún a bordo de la misma; iii) la del Estado donde la persona arrendataria de la aeronave (sin tripulación) a bordo de la cual se cometió el delito, tenga su oficina principal o residencia permanente y iv) la del Estado donde se encuentra el presunto autor del delito de apoderamiento ilícito de aeronaves, si dicho Estado no ha hecho lugar a la extradición del mismo. Ahora bien, el propio artículo 4 establece que no obstante las jurisdicciones citadas, el Convenio no excluye ninguna jurisdicción penal que pueda resultar aplicable conforme las legislaciones nacionales (Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves, 1970).

Por último, importa resaltar que, de conformidad con los artículos 6 y 7 del Convenio de La Haya de 1970, se prevé la obligación del Estado en cuyo territorio se encuentre el presunto autor del apoderamiento ilícito de aeronave de extraditarlo o de someterlo a la justicia, de acuerdo a las normas de su propio ordenamiento jurídico interno. Dicha obligación no admite excepción alguna –según el texto de la propia norma-, independientemente de que el delito se haya cometido o no en el territorio de dicho Estado. Acto seguido, el artículo dispone que tal conducta debe ser tratada como el delito común de carácter grave por las autoridades competentes de dicho Estado (Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves, 1970). Al respecto, esta última salvedad importa una innovación jurídica por demás interesante por cuanto supone una garantía en materia del juzgamiento efectivo del apoderamiento ilícito de aeronaves en el Estado de que se trate, al impedir que se lo considere como delito político para la obtención de asilo, descartando su eventual penalización.

Como ya mencionara al comienzo del análisis del Convenio de La Haya de 1970, el mismo regula sólo el apoderamiento ilícito de aeronaves, no contemplando otros actos ilícitos contra la seguridad aérea internacional. No obstante, tal situación sería subsanada con la adopción del Convenio de Montreal (Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil, 1971), el cual será analizado a continuación.

### **3). Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil o Convenio de Montreal de 1971.**

El citado Convenio se adoptó el 23 de Septiembre de 1971, entrando en vigor el 26 de Enero de 1973. Cuenta, a la fecha, con 188 Estados parte. Al igual que el Convenio anterior, es un instrumento jurídico escueto de tan sólo 16 artículos; los últimos tres dirigidos a contemplar cuestiones de forma relativas a la eventual solución de controversias entre Estados frente a la interpretación del Convenio así como a la firma, ratificación y denuncia del mismo.

Como ya adelantara en el apartado anterior, este Convenio internacional supuso un avance importante respecto al Convenio de La Haya de 1970, por cuanto reguló no sólo el apoderamiento ilícito de aeronaves sino también otros tipos de ilícitos susceptibles de poner en peligro la seguridad aérea. Esta es la diferencia troncal entre ambos Tratados internacionales.

Al igual que el Convenio de La Haya (Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves, 1970) y a diferencia del Convenio de Tokio (Convenio sobre Infracciones y otros actos cometidos a bordo de aeronaves, 1963), el Convenio bajo análisis no delega en los Estados la tipificación de los actos punibles sino que se ocupa de definir qué conductas se engloban bajo el encuadre de “actos ilícitos contra de la seguridad de la aviación civil” y quedan, por ende, comprendidas en el alcance del mismo, proveyendo un listado tipificante al efecto. Así, su primer artículo dispone que:

*“1. Comete un delito toda persona que ilícita e intencionalmente:*

*a) realice contra una persona a bordo de una aeronave en vuelo actos de violencia que, por su naturaleza, constituyan un peligro para la seguridad de la aeronave;*

*b) destruya una aeronave en servicio o le cause daños que la incapaciten para el vuelo o que, por su naturaleza, constituyan un peligro para la seguridad de la aeronave en vuelo;*

*c) coloque o haga colocar en una aeronave en servicio, por cualquier medio, un artefacto o sustancia capaz de destruir la aeronave o de causarle daños que la incapaciten para el vuelo o que, por su naturaleza constituyan un peligro para la seguridad de la aeronave en vuelo;*

*d) destruya o dañe las instalaciones o servicios de la navegación aérea o perturbe su funcionamiento, si tales actos por su naturaleza, constituyen un peligro para la seguridad de las aeronaves en vuelo;*

*e) comunique a sabiendas, informes falsos, poniendo con ello en peligro la seguridad de una aeronave en vuelo.*

*2. Igualmente comete un delito toda persona que:*

*a) intente cometer cualquiera de los delitos mencionados en el párrafo 1 del presente artículo; o*

*b) sea cómplice de la persona que los cometa o intente cometerlos”* (Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil, 1971, art. 1).

Tal como puede extraerse del referido artículo, el ámbito de aplicación del Convenio está orientado a: i) actos de sabotaje contras las aeronaves; ii) actos de violencia contra los pasajeros o miembros de la tripulación de vuelo; iii) actos que atenten contra la navegación aérea; y iv) actos que supongan una comunicación falsa respecto de aeronaves en vuelo (Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil, 1971). Todo ello siempre que ponga en peligro la seguridad de la aviación civil. Asimismo y en igual sentido que su predecesor Convenio de La Haya de 1970, el Convenio de Montreal considera igualmente punibles la tentativa de comisión de tales delitos y la conducta del cómplice.

El Convenio de Montreal, en su artículo 2, prevé una definición de “aeronave en vuelo” en sentido concordante a la provista por el Convenio de La Haya de 1970, la cual marca el lapsus temporal de perfeccionamiento de los ilícitos contemplados en su normativa. Esto es, se considera que una aeronave está en vuelo desde el cierre de las puertas externas posterior el embarque hasta la apertura de las mismas para el desembarque (Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil, 1971).

De igual manera, el Tratado internacional bajo análisis contempla, en el apartado b) del artículo 2, lo que se entiende por aeronave en servicio, al expresar que:

*“Se considerará que una aeronave se encuentra en servicio desde que el personal de tierra o la tripulación comienza las operaciones previas a un determinado vuelo hasta veinticuatro horas después de cualquier aterrizaje; el período en servicio se prolongará en cualquier caso por todo el tiempo que la aeronave se encuentre en vuelo conforme al párrafo a) del presente artículo”* (Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil, 1971).

La inclusión, en el Convenio de Montreal de 1971, de delitos susceptibles de perfeccionarse en relación a aeronaves en servicio fue una innovación respecto a los Convenios internacionales anteriores –Tokio de 1963 y La Haya de 1970- que sólo preveían infracciones y delitos respecto de aeronaves en vuelo.

Por su parte, el artículo 5 se ocupa de determinar las jurisdicciones aplicables respecto a los actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil, entendiendo que serán de aplicación: i) la del Estado en cuyo territorio se cometió el delito; ii) la del Estado de matrícula de la aeronave; iii) la del Estado de aterrizaje de la aeronave a bordo de la cual se cometió el ilícito, siempre que el autor del mismo continúe a bordo de la misma; iv) la del Estado en que tenga su oficina principal o residencia permanente el arrendatario de la aeronave contra la cual o a bordo de la cual se cometió el delito; y

v) del Estado en cuyo territorio se encuentre el presunto autor del ilícito si no ha concedido la extradición (Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil, 1971). No obstante el establecimiento de estas jurisdicciones, el Convenio de Montreal de 1971 –al igual que el de La Haya de 1970– dispone que no se excluye ninguna jurisdicción penal que fuera aplicable conforme las leyes nacionales.

Por último y de la misma manera que se contempló el Convenio de La Haya de 1970, el Convenio bajo análisis establece normas relativas al procedimiento de extradición o de enjuiciamiento del presunto autor del acto ilícito contra la seguridad de la aviación civil, disponiendo obligaciones a cargo del Estado que tenga en custodia al mismo. Ello a fin de evitar que el acto ilícito en cuestión quede impune (Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil, 1971).

#### **4). Convenio para la represión de actos ilícitos relacionados con la aviación civil internacional o Convenio de Beijing de 2010 y Protocolo complementario del Convenio para la represión de actos ilícitos relacionados con la aviación civil internacional o Protocolo de Beijing de 2010.**

El Convenio para la represión de actos ilícitos relacionados con la aviación civil se adoptó el 10 de septiembre de 2010, en la Conferencia Internacional de Derecho Aeronáutico celebrada en Beijing del 30 de Agosto al 10 de Septiembre de 2010, bajo los auspicios de la OACI. Entró en vigor el 1 de Julio de 2018 y cuenta, en la actualidad, con 34 firmas y 20 ratificaciones. Por su parte, el Protocolo de Beijing de 2010 –complementario del referido Convenio– entró en vigor el 1 de Enero de 2018.

Dada la relevancia y actualidad con el objeto del presente trabajo de investigación, entiendo oportuno analizar los antecedentes que motivaron la adopción de estos dos instrumentos internacionales. Pues bien, tanto el Convenio de Beijing de 2010 como su Protocolo, fueron elaborados con la finalidad de modernizar y actualizar el marco jurídico referido a la seguridad de la aviación civil a nivel internacional.

Al respecto, basta recordar que los Convenios internacionales preexistentes databan de 1963 (Tokio), 1970 (La Haya) y 1971 (Montreal), respectivamente. Pues bien, las amenazas a la seguridad aérea vigentes en el nuevo milenio ciertamente no eran de la misma naturaleza que las acaecidas en las décadas de los '60 y '70. Las mismas fueron transformándose, mutando y evolucionando de la mano de las nuevas tecnologías y al compás del surgimiento y aparición en la escena internacional de nuevas organizaciones terroristas con metodologías, estrategias y operaciones cada vez más complejos. Lo antedicho quedó especialmente patentizado tras los atentados del 11 de Septiembre de 2001.

En virtud de ello y más allá de los diversos y numerosos pronunciamientos condenatorios de aquellos atentados por parte de la comunidad internacional, la Asamblea de la Organización de Aviación Civil Internacional, en tanto organismo especializado de las Naciones Unidas, aprobó en fecha 05 de Octubre de 2001, la

Resolución A33-1 titulada “Declaración sobre el uso indebido de aeronaves civiles como armas de destrucción y sobre otros actos de terrorismo que afectan a la aviación civil” (Resolución A33-1 de la Organización de Aviación Civil Internacional, 2001).

Mediante la citada resolución, se solicitó al Consejo de la OACI y al Secretario General:

*“que procedan urgentemente para afrontar las nuevas y emergentes amenazas a la aviación civil, incluyendo en particular la verificación del carácter apropiado de los convenios vigentes sobre seguridad de la aviación; que examinen el programa de seguridad de la aviación de la OACI, comprendida la revisión del Anexo 17 y de otros Anexos conexos del Convenio; que estudien la posibilidad de crear un programa universal de la OACI de auditoría de la vigilancia de la seguridad, relacionado, entre otras cosas, con arreglos para la seguridad aeroportuaria y programas de seguridad de la aviación civil, y que estudien toda otra medida que puedan considerar útil o necesaria, incluso cooperación técnica”* (Resolución A33-1 de la Organización de Aviación Civil Internacional, 2001, Consid. 7).

Así, a fin de cumplimentar el postulado reseñado en la resolución citada, el compendio de Convenios internacionales relativos a la seguridad de la aviación civil vigentes al 2001, fueron sometidos a una minuciosa revisión y actualización por parte de la comunidad internacional, bajo los auspicios de la OACI. Tras 9 (nueve) años de profunda labor, los esfuerzos de la comunidad internacional se cristalizaron en la adopción del Convenio para la represión de actos ilícitos relacionados con la aviación civil internacional, en el marco de la Conferencia Internacional de Derecho Aeronáutico de Beijing de 2010. Tanto el Convenio de Beijing como su Protocolo complementario (Convenio para la represión de actos ilícitos relacionados con la aviación civil internacional, 2010) se inscriben, desde la matriz aeronáutica que regulan, dentro de la “Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el terrorismo” (Resolución 60/288 de la Asamblea General, 2006), destinada a erigirse en una mejora de todos los Tratados internacionales existentes en materia de lucha contra el terrorismo.

Detallados los antecedentes que condujeron a la adopción del Convenio para la represión de actos ilícitos relacionados con la aviación civil internacional o Convenio de Beijing de 2010 y su Protocolo, conviene ahora sí centrar el análisis en su normativa.

Pues bien, el Convenio se ocupa de tipificar como delitos ciertos actos que constituyen amenazas contra la seguridad de la aviación civil –amenazas consideradas nuevas e incipientes en relación a los anteriores Tratados internacionales-. Asimismo, se tipifican los actos preparatorios de los referidos delitos (Convenio para la represión de actos ilícitos relacionados con la aviación civil internacional, 2010). De esta manera, lo que se pretende es que los Estados fortalezcan su capacidad en prevenir la comisión de tales delitos a la par que fortalezcan su capacidad de llevar adelante los respectivos procesos de juzgamiento o extradición de los presuntos autores de los mismos.

El Convenio consta de 25 (veinticinco) artículos. En el primero de ellos, se



incluye un listado exhaustivo de conductas a ser consideradas como delitos contra la seguridad de la aviación civil. Como ya mencionara, este Tratado internacional vino a actualizar los anteriores instrumentos sobre la materia, de manera que quedaron tipificadas las que se dieron en llamar “nuevas amenazas contra la seguridad aérea” en más de 24 (veinticuatro) tipos delictuales, que incluyen actos preparatorios, delitos y tentativa de comisión de delitos (Convenio para la represión de actos ilícitos relacionados con la aviación civil internacional, 2010). No se quiso dejar ninguna conducta afuera del Convenio. La lección del 11-S debía cubrir los vacíos normativos de los anteriores instrumentos internacionales.

Así, se incluyen como “nuevos delitos emergentes”: i) los actos de organización, dirección e instigación de actos de interferencia ilícita contra la aviación civil; ii) la constitución de una organización criminal a tales fines; iii) el transporte de material explosivo o radioactivo o de sustancias biológicas, químicas o nucleares a bordo de una aeronave sin autorización para ello; iv) la liberación o descarga desde una aeronave de sustancias biológicas, químicas o nucleares con el propósito de producir un crimen internacional; v) la destrucción o daños graves a las instalaciones de un aeropuerto que preste servicio a la aviación civil internacional, entre muchos otros (Convenio para la represión de actos ilícitos relacionados con la aviación civil internacional, 2010).

Estas nuevas amenazas a la seguridad aérea incluyen el empleo de armas químicas, armas biológicas, material radiactivo, sustancias químicas tóxicas, uranio enriquecido en el isótopo 235 ó 233 y armas nucleares -métodos éstos que no habían sido contemplados ni especificados en los instrumentos jurídicos internacionales predecesores al Convenio de Beijing (Convenio para la represión de actos ilícitos relacionados con la aviación civil internacional, 2010)-.

En igual sentido al empleado en el Convenio de La Haya de 1970 y en el Convenio de Montreal de 1971, el Convenio de Beijing de 2010 contempla igual umbral temporal de lo que se entiende por “aeronave en vuelo”; esto es, desde el momento en que se cierran todas las puertas externas después del embarque hasta el momento en que se abre cualquiera de dichas puertas para el desembarque (conf. art. 2). Asimismo y al igual que el Convenio de Montreal de 1971, tipifica como delitos ciertas conductas realizadas en relación a aeronaves en servicio, entendiendo que *“una aeronave se encuentra en servicio desde que el personal de tierra o la tripulación comienza las operaciones previas a un determinado vuelo hasta veinticuatro horas después de cualquier aterrizaje”* (Convenio para la represión de actos ilícitos relacionados con la aviación civil internacional, 2010, art. 2 b).

Los artículos 8 y 9 contienen disposiciones relativas a la jurisdicción de los Estados para entender en tales delitos –no excluyendo ninguna jurisdicción penal ejercida de acuerdo a las leyes nacionales, tal como preveían los instrumentos de La Haya de 1970 y Montreal de 1971- y para asegurar la detención, el juzgamiento del presunto autor de los mencionados delitos por parte del Estado en cuyo territorio se encuentre el mismo o su eventual extradición, si procediere (Convenio para la represión

de actos ilícitos relacionados con la aviación civil internacional, 2010).

En un punto sobre el cual difiere el Convenio de Beijing de 2010 respecto a los Convenios anteriores, es que el mismo contempla una ampliación interesante en materia de jurisdicciones aplicables por cuanto además de las ya previstas en aquellos –esto es: Estado en cuyo territorio se comete el delito; Estado de matrícula de la aeronave; Estado de aterrizaje de la aeronave con el responsable aún a bordo; Estado donde tenga su oficina principal o residencia permanente el arrendatario de una aeronave sin tripulación respecto de la cual se cometió el delito o Estado en cuyo territorio se encuentre el presunto autor del delito si no concede la extradición-, añade tres jurisdicciones aplicables más. Estas son: 1) la del Estado de cuya nacionalidad es el autor del ilícito –principio de personalidad activa-; 2) la del Estado de cuya nacionalidad es la víctima del delito –principio de personalidad pasiva-; y 3) la del Estado en cuyo territorio tiene su residencia habitual el autor del delito si se trata de una persona apátrida (Convenio para la represión de actos ilícitos relacionados con la aviación civil internacional, 2010).

Para finalizar el análisis del Convenio de Beijing de 2010, resta indicar que el artículo 10 del Convenio prevé la obligatoriedad del Estado en que se encuentra el presunto autor de los delitos –en tanto no proceda a extraditarlo- a someterlo a las autoridades competentes a efectos de su juzgamiento, sin que se admita excepción alguna a esta obligación, independientemente de que el delito se haya o no se haya cometido en su territorio –en tal sentido, refuerza esta obligación ya contenida en el Convenio de Montreal de 1971-. Tales autoridades, conforme el Convenio, deberán tratar el delito como un delito común de carácter grave, de acuerdo a su respectiva legislación nacional (Convenio para la represión de actos ilícitos relacionados con la aviación civil internacional, 2010). Tal salvedad, como mencionara oportunamente, está orientada a evitar la consideración de estos delitos contra la seguridad de la aviación civil como delitos políticos y, por ende, susceptibles de quedar impunes.

Por último, señalar escuetamente que el Protocolo complementario al Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves o Protocolo de Beijing de 2010, consta de 25 artículos, los cuales prevén fundamentalmente cuestiones de cooperación y asistencia recíproca entre los Estados (Convenio para la represión de actos ilícitos relacionados con la aviación civil internacional, 2010).

#### d.- Normativa europea en materia de seguridad aérea.

Importa comenzar este acápite clarificando que, a nivel europeo, el transporte es una competencia compartida entre la Unión Europea y los Estados miembros. Así lo dispone el artículo 4 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en su apartado 2 g), a saber: “2. *Las competencias compartidas entre la Unión y los Estados miembros se aplicarán a los siguientes ámbitos principales: (...) g) los transportes.*” (Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, 2007, art. 4).

Asimismo, el artículo 100, apartado 2 del referido Tratado establece que:

*“2. El Parlamento Europeo y el Consejo podrán establecer, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, disposiciones apropiadas para la navegación marítima y aérea. Se pronunciarán previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones” (Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, 2007, art. 100).*

En materia de aviación civil, los proyectos de legislación europea son elaborados por la Comisión Europea, la cual tiene el derecho de iniciativa y luego, la propuesta es presentada al Consejo y al Parlamento Europeos, en su función de colegisladores. Desde ya, estos últimos pueden realizarle las modificaciones que entiendan convenientes y/u oportunas al texto propuesto por la Comisión. Una vez aprobado el mismo por el Consejo y el Parlamento, el texto definitivo es firmado por sus respectivos Presidentes y Secretarios Generales y publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea.

En el marco de este procedimiento de elaboración de la legislación europea, el propio instrumento en cuestión puede delegarle a la Comisión Europea funciones o competencias de ejecución, siempre que se prevea expresamente tal prerrogativa.

Así, en lo que refiere al objeto del presente trabajo de investigación, en materia de seguridad aérea en la Unión Europea, los pilares normativos son los siguientes instrumentos jurídicos –y sus respectivas modificaciones-, los cuales se encuentran vigentes a la fecha:

**1). Reglamento (UE) 2018/1139 del Parlamento Europeo y del Consejo de 4 de julio de 2018 sobre normas comunes en el ámbito de la aviación civil y por el que se crea una Agencia de la Unión Europea para la Seguridad Aérea** y por el que se modifican los Reglamentos (CE) N° 2111/2005, (CE) N° 1008/2008, (UE) N° 996/2010, (CE) N° 376/2014 y las Directivas 2014/30/UE y 2014/53/UE del Parlamento Europeo y del Consejo y se derogan los Reglamentos (CE) N° 552/2004 y (CE) N° 216/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (CEE) N° 3922/91 del Consejo. Este Reglamento es el que vino a reemplazar a aquel que creó la Agencia Europea para la Seguridad Aérea (AESA) en 2008 - Reglamento (CE) N° 216/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo-.

**2). Reglamento (CE) N° 300/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2008, sobre normas comunes para la seguridad de la aviación civil** y por el que se deroga el Reglamento (CE) 2320/2002. Su última modificación tuvo lugar en fecha 01 de Febrero de 2010.

**3). Reglamento de ejecución (UE) N° 2015/1998 de la Comisión, de 5 de noviembre de 2015, por el que se establecen medidas detalladas para la aplicación de las normas básicas comunes de seguridad aérea.** Su última modificación se produjo recientemente, en fecha 01/04/2020.

Analizaré, uno a uno, los principales lineamientos de estos tres instrumentos troncales en materia de seguridad aérea de la Unión Europea.

1). El **Reglamento (UE) 2018/1139** del Parlamento Europeo y del Consejo de 4 de julio de 2018 –que sustituyó al originario Reglamento N° 216/2008- establece normas comunes en materia de aviación civil -en general- y de seguridad aérea –en particular-. Aquel Reglamento N° 216/2008 sustituido por la norma bajo análisis y pionero en materia de *security* a nivel comunitario, fue el que se ocupó de crear la Agencia Europea de Seguridad Aérea (EASA, por sus siglas en inglés: *European Aviation Safety Agency*), la cual tiene sede en Colonia, Alemania.

El objetivo primario del Reglamento previsto en su artículo 2, apartado 1, el cual sostiene: “*El objetivo principal del presente Reglamento es establecer y mantener un nivel elevado y uniforme de seguridad en la aviación civil en Europa*” (Reglamento (UE) 2018/1139, 2018, art. 2).

Huelga aclarar que todas las normas dictadas y aprobadas por la EASA, en función de las previsiones del propio Reglamento (CE) N° 216/2008 actualizado por el Reglamento bajo análisis (Reglamento (UE) 2018/1139, 2018), revisten dos caracteres trascendentales: i) son obligatorias para los Estados miembros; y ii) son directamente aplicables a los Estados miembros de la Unión Europea, no exigiéndose medidas adicionales de desarrollo. Ahora bien, dado que –como ya mencionara- el transporte es una competencia compartida entre la Unión Europea y los Estados miembros, aquellos aspectos regulatorios previstos por EASA, son ejecutados en el interior de los Estados por parte de sus respectivas autoridades nacionales competentes en la materia.

2). Por su parte, el **Reglamento (CE) N° 300/2008** del Parlamento Europeo y el Consejo, sustituyó al Reglamento (CE) N° 2320/2002, el cual fue adoptado tras los atentados del 11 de Septiembre de 2001, estableciendo unas normas comunes en el ámbito de la seguridad de la aviación civil.

Este reglamento es el eje troncal de la seguridad aérea europea y contiene las reglas y normas básicas comunes así como los mecanismos de supervisión que susceptibles de ejercerse sobre los Estados. Así, el referido instrumento jurídico:

*“proporciona una interpretación común de las disposiciones del Anexo 17 del Convenio de Chicago, partiendo de una doble premisa: i) Cada Estado miembro es responsable de la seguridad de los vuelos que parten de su territorio; y (ii) Todas las personas y bienes han de ser inspeccionados con carácter previo a que se autorice su acceso a las zonas de seguridad de los aeropuertos, a bordo de una aeronave”* (Guerrero Lebrón et al, 2017, p. 139/140).

El objetivo de este nuevo reglamento, contemplado en su artículo 1, es el establecimiento de reglas y normas comunes –mandatorias, claro está- para proteger a la aviación civil contra actos de interferencia ilícita que comprometan la seguridad de la aviación civil y de mecanismos para supervisar su cumplimiento, sentando las bases para una interpretación común del Anexo 17 del Convenio de Chicago sobre Aviación Civil Internacional (Reglamento (CE) N° 300/2008, 2008).

Curiosamente el artículo 3 que contiene las definiciones del Reglamento, no

prevé qué se entiende por interferencia ilícita (Reglamento (CE) N° 300/2008, 2008). En virtud de ello y por tratarse de la norma internacional que regula la materia, habrá que recurrir a la definición provista por el Anexo 17 al Convenio de Chicago de 1944, la cual ya mencionara en el acápite correspondiente.

Retomando el análisis del referido Reglamento N° 300/2008, el artículo 2 delimita su ámbito de aplicación al prever, en su apartado 1, que el mismo es aplicable a todos los aeropuertos civiles de la Unión Europea (UE) –excluyendo expresamente a los aeropuertos que se utilizan exclusivamente con fines militares–, así como a las compañías aéreas que prestan servicios en los referidos aeropuertos y a las personas o empresas que suministran bienes o servicios a los aeropuertos o a través de ellos (Reglamento (CE) N° 300/2008, 2008). Es interesante el apartado 2 de tal norma, en tanto estipula que el Reglamento resulta también aplicable al Aeropuerto de Gibraltar, sin perjuicio de la disputa de soberanía existente entre el Reino Unido y el Reino de España respecto a Gibraltar.

Asimismo, las normas básicas comunes de seguridad para proteger a la aviación civil frente a actos de interferencia ilícita, están especificadas en el artículo 4 del Reglamento N° 300/2008, el cual dispone que las mismas contemplarán medidas referidas a estas materias generales (Reglamento (CE) N° 300/2008, 2008), a saber:

- el control de pasajeros y equipaje de mano, a efectos de evitar que los artículos prohibidos, como las armas y los explosivos, se lleven a bordo de aeronaves;
- el equipaje de bodega (equipaje que los pasajeros facturan o despachan) también se controla antes de ser embarcado;
- la seguridad aeroportuaria (como el acceso controlado a distintas zonas de los aeropuertos, control de personal, control de vehículos, así como vigilancia y patrullas para evitar que personas no autorizadas entren en estas zonas);
- la protección de las aeronaves y control de seguridad de aeronaves o inspecciones antes de la partida, a fin de garantizar que no haya ningún artículo prohibido a bordo;
- los controles de seguridad de la carga y el correo, antes de ser embarcados en una aeronave;
- los controles de seguridad de los suministros del aeropuerto (todas aquellas mercancías que vayan a ser vendidas en tiendas libres de impuestos y restaurantes) y las provisiones de a bordo (como la comida y bebida para los pasajeros);
- la contratación y los métodos de formación del personal aeroportuario y aeronáutico;
- el funcionamiento de los equipos de seguridad; esto es, que los equipos utilizados en los controles y los controles de acceso se ajusten a las

especificaciones definidas y sean eficaces.

No obstante estas medidas generales, el Reglamento contempla la posibilidad de que los Estados miembros de la Unión Europea adopten regulaciones más estrictas a las previstas en las referidas normas básicas comunes de seguridad (Reglamento (CE) N° 300/2008, 2008), debiendo –en ese caso- notificarlas a la Comisión (conf. artículo 6). Así, aquellas normas operan como baremo mínimo a que los Estados miembros deben ajustarse pero, en ningún caso, como hipótesis de máxima. Ello opera de la misma manera que el Anexo 17 al Convenio sobre Aviación Civil Internacional respecto de las normas de *security* que establezcan los Estados partes en sus ordenamientos jurídicos internos, las cuales pueden ser más restrictivas pero nunca más laxas que las del referido Anexo.

El artículo 9 del Reglamento bajo análisis prescribe que, en caso de que los Estados miembros posean –de acuerdo a sus respectivas normas nacionales- varias entidades u organismos que realicen funciones en materia de seguridad de la aviación civil, deberán designar a una única autoridad competente como responsable de la supervisión y ejecución de las normas básicas comunes para proteger a la aviación frente a actos de interferencia ilícita (Reglamento (CE) N° 300/2008, 2008).

En cuanto a las obligaciones a cargo de los Estados miembros de la Unión Europea y de los aeropuertos y operadores, el Reglamento determina que los primeros deberán: \*establecer un Programa Nacional de seguridad para la aviación civil, con el objeto de determinar responsabilidades para aplicar las normas básicas comunes (artículo 10); \*establecer un Programa Nacional de control de calidad, a fin de verificar la calidad de la seguridad de la aviación civil (artículo 11) y \*determinar las normas relativas a las sanciones que deberán imponerse, en caso de infracción a las disposiciones del Reglamento y adoptar todas las medidas necesarias para garantizar su cumplimiento (artículo 21) (Reglamento (CE) N° 300/2008, 2008).

Por su parte, los gestores aeroportuarios (artículo 12), las compañías aéreas (artículo 13) y todas las entidades obligadas a aplicar normas de seguridad aérea (artículo 14) deberán: \*elaborar, aplicar y mantener un programa de seguridad, para dar cumplimiento tanto al citado Reglamento como al Programa Nacional de seguridad para la aviación civil del Estado miembro en que esté situado el aeropuerto o preste sus servicios y \*garantizar un control interno de calidad (Reglamento (CE) N° 300/2008, 2008).

El artículo 15 del Reglamento prevé la función de fiscalización de la Comisión desde que estipula que la misma realizará inspecciones en cooperación con las autoridades nacionales; entre éstas, inspecciones no anunciadas (sin previo aviso) de aeropuertos, compañías aéreas y otras personas y empresas pertinentes (Reglamento (CE) N° 300/2008, 2008). Las autoridades nacionales, al ser responsables primarias del control de calidad y la ejecución del Programa Nacional de seguridad para la aviación civil deben llevar a cabo auditorías e inspecciones en los aeropuertos, las compañías



aéreas y otras personas o empresas pertinentes, dentro de sus respectivas competencias.

El artículo 16 contempla que la Comisión elaborará anualmente un informe sobre la aplicación del Reglamento N° 300/2008 y sus implicancias en la mejora de la seguridad aérea, siendo presentado el mismo al Parlamento Europeo, al Consejo y a los Estados miembros (Reglamento (CE) N° 300/2008, 2008). El último informe sobre 2017, se publicó el 16 de Abril de 2019 (Informe de la Comisión de la Unión Europea al Parlamento Europeo y al Consejo, 2019).

Para finalizar el análisis de las principales normas del Reglamento, basta afirmar que el artículo 20 permite el reconocimiento por parte de la Unión Europea de normas de seguridad aérea equivalentes -a las suyas, desde ya- de Estados no miembros de la Unión Europea, con el fin de permitir un sistema de control de seguridad único (Reglamento (CE) N° 300/2008, 2008). Va de suyo que tal reconocimiento es facultativo. Así, el referido artículo no dispone que tal reconocimiento sea mandatorio sino que la Unión Europea puede hacer uso (o no) de esa facultad. Si el reconocimiento de normas equivalentes se realiza, esto significaría que, por ejemplo, los pasajeros que lleguen a aeropuertos de la Unión Europea en tránsito a otros destinos ya no tendrán que volver a someterse al control de seguridad. De esta forma se consiguen unos tiempos de conexión más rápidos, se reducen costos y se ofrece una mayor comodidad a los pasajeros. El control de seguridad único para todos los vuelos entre la Unión Europea y terceros países, es uno de los objetivos de la legislación de la Unión Europea en materia de seguridad de la aviación civil (Guerrero Lebrón et al, 2017).

3). Por último, resta analizar la tercera normativa europea troncal en la materia. En noviembre de 2015, la Comisión Europea aprobó el **Reglamento de ejecución (UE) 2015/1998**, el cual –conforme su artículo 1- establece medidas detalladas para la aplicación de las normas básicas comunes de protección de la aviación civil contra actos de interferencia ilícita que comprometan la seguridad de la aviación civil, contempladas en aquel Reglamento (CE) N° 300/2008 ya analizado (Reglamento de ejecución (UE) 2015/1998, 2015). Asimismo, este Reglamento de ejecución derogó, mediante su artículo 2, un reglamento anterior -Reglamento (UE) N° 185/2010- que se había modificado en más de veinte oportunidades.

De igual manera, este Reglamento de ejecución también ha sufrido diversas modificaciones desde su aprobación, pero sus enmiendas están dirigidas no a enmendar cuestiones de fondo sino fundamentalmente a modificar la lista de Estados no miembros de la Unión Europea, en los que se reconoce que se aplican normas equivalentes a las normas básicas comunes sobre la seguridad de la aviación civil ya referenciadas.

Así, el Reglamento de ejecución analizado (Reglamento de ejecución (UE) 2015/1998, 2015) desarrolla, *in extenso*, en sucesivos Apéndices cada una de las medidas implementadas a nivel europeo, en las siguientes materias relativas a seguridad aérea, a saber:

- seguridad aeroportuaria (Apéndice 1);

- zonas aeroportuarias demarcadas (Apéndice 2). Sólo se menciona el título pero no se incluyen disposiciones al respecto en el Reglamento;
- seguridad de las aeronaves (Apéndice 3);
- pasajeros y equipaje de mano (Apéndice 4);
- equipaje de bodega (Apéndice 5);
- carga y correo (Apéndice 6);
- correo y material de la compañía aérea (Apéndice 7);
- provisiones de a bordo (Apéndice 8);
- suministros de aeropuerto (Apéndice 9);
- medidas de seguridad durante el vuelo (Apéndice 10). No se incluyen disposiciones al respecto en el Reglamento;
- selección y formación de personal (Apéndice 11);
- equipos de seguridad (Apéndice 12).

Así, en cada uno de los Apéndices señalados se explica con detalle pormenorizado cada uno de los procedimientos, inspecciones, exenciones, y registros de seguridad a ser aplicados respecto a pasajeros, equipajes, correo, carga, aeronaves, vehículos que accedan al aeropuerto y personal que cumpla funciones en el mismo –ya sea en carácter de personal aeronáutico o aeroportuario- analizado (Reglamento de ejecución (UE) 2015/1998, 2015).

## VII. CONCLUSIONES PROVISORIAS.

El lector me va a saber disculpar si, a esta altura de la investigación, se encuentra hastiado y/o contrariado entre tanta normatividad y reglamentación jurídica. Advertido fue al inicio del proceso investigativo del corte jurídico que se le imprimiría al marco teórico-analítico del presente. Así, se ha hecho honor a aquella frase popular que reza *“el que avisa, no traiciona”*. No obstante ello, considero oportuno efectuar en esta oportunidad una suerte de recapitulación de las categorías analíticas tratadas hasta aquí recordando las hipótesis iniciales planteadas, a modo de resumen teórico-conceptual que permita visualizar el hilo conductor que une lo que fue con lo que vendrá, investigativamente hablando. Una suerte de conclusiones provisionales de lo trabajado hasta el momento.

Así, a lo largo del presente trabajo de investigación ha quedado patentizado cómo cambió el mundo tras los atentados terroristas que, el 11 de Septiembre de 2001, sacudieron el territorio de los Estados Unidos de América, mediante el uso de aeronaves comerciales como armas contra los principales símbolos del poderío político, militar y económico-financiero norteamericanos.

La aviación civil internacional no fue ajena a tales transformaciones y cambios

de paradigmas. Máxime en materia de *security*. Aquellos atentados pusieron en evidencia –como nunca antes- que el sistema aeronáutico, en su integralidad, era vulnerable ante las nuevas amenazas terroristas. La protección de la aviación civil contra los actos de interferencia ilícita había fallado y en grande. Las Torres del World Trade Center, todavía humeantes, le demostraban a la comunidad internacional que el que presumía de ser el Estado más seguro del mundo también podía ser ferozmente atacado en su propio territorio.

El daño ya estaba hecho. Pasada la consternación inicial acontecida a nivel mundial, fue necesario barajar y dar de nuevo. Había que analizar objetivamente y con mente fría, dónde estuvieron las fallas y los yerros que se produjeron, a fin de rever los cimientos mismos sobre los que se asentaba la noción de seguridad, en general y de seguridad aérea, en particular.

Más allá de las declaraciones y discursos condenatorios de aquellos ataques terroristas por parte de diversos mandatarios y líderes políticos y de la comunidad internacional en su conjunto (Amparán, 2006), el puntal de las transformaciones post 11-S vino de la mano de la normativa internacional. Era preciso reformular las reglas para asegurarse que un magnicidio semejante no volviera a suceder. Así, en el presente trabajo de investigación se ha comprobado que, con posterioridad al 11 de Septiembre de 2001, se elaboraron, adoptaron y actualizaron numerosos instrumentos jurídicos internacionales, tendientes a dar acogida a las nuevas e incipientes amenazas sobrevenidas, en un doble eje temático: el del terrorismo y el de la seguridad de la aviación civil o *security*.

En materia de Tratados internacionales referidos a terrorismo, ya se ha detallado que no existe, en la actualidad, un único instrumento que regule de manera omnicomprendensiva y general esta materia a nivel global, siendo ello a la fecha una deuda pendiente de la comunidad de naciones (García Rivas, 2005).

No obstante ello, post 11-S, la Organización de las Naciones Unidas aprobó la “Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo” (Resolución 60/288 de la Asamblea General, 2006), que marcó el norte en lo que a lucha contra el terrorismo refiere, aunque sin recoger –dado el carácter de las resoluciones de la Asamblea General- normas vinculantes para los Estados sino tan sólo directrices o guías de orientación. Lo propio hizo el Consejo de Seguridad del mismo organismo, emitiendo diversas resoluciones sobre terrorismo –éstas sí vinculantes para los Estados- aunque referidas más bien a concretas y particularísimas amenazas a la paz y seguridad internacionales. Por último, también se evidenció que, post 11-S, fueron adoptados algunos Tratados internacionales referidos a aspectos parciales del terrorismo y auspiciados por diversas agencias especializadas de las Naciones Unidas, como la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), la Organización Marítima Internacional (OMI) y el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIE) (García Rivas, 2005).

Asimismo y como se expusiera oportunamente, en materia de seguridad de la aviación civil, el marco jurídico existente a nivel internacional al 2001 fue sometido a una revisión integral. Ello, empezando por una profunda enmienda al Anexo 17 al Convenio sobre Aviación Civil Internacional o Convenio de Chicago de 1944 denominado “*Seguridad: Protección de la aviación civil contra actos de interferencia ilícita*” (1974); enmienda que fue adoptada a tan sólo dos meses de los atentados terroristas del 11-S.

Acto seguido y mediante la Resolución A33-1, titulada “Declaración sobre el uso indebido de aeronaves civiles como armas de destrucción y sobre otros actos de terrorismo que afectan a la aviación civil” (2001) y adoptada el 05 de octubre de ese año, la Asamblea de la Organización de Aviación Civil Internacional instó a una revisión completa del paquete normativo vigente en materia de seguridad aérea, labor que tras nueve años de esfuerzos culminó en la adopción del Convenio de Beijing de 2010 y su Protocolo complementario (Convenio para la represión de actos ilícitos relacionados con la aviación civil internacional, 2010), el cual incluiría las llamadas “nuevas amenazas contra la seguridad aérea”.

En línea con lo anteriormente expuesto, quedó evidenciado cómo tras los atentados terroristas del 11 de Septiembre de 2001, los cambios normativos en materia de *security* y a nivel internacional, fueron profundos e integrales. La comunidad internacional asumió con seriedad y responsabilidad el compromiso de rever los pilares fundamentales del marco jurídico referido a la seguridad aérea, entre otros. la Enmienda 10 del Anexo 17 al Convenio sobre Aviación Civil Internacional (1974), adoptada por el Consejo de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) en Diciembre de 2001, marcó el puntapié inicial de los cambios por venir.

No obstante ello, y como quedó suficientemente explicitado *in extenso* a lo largo del presente, en base a la naturaleza jurídica de los Anexos técnicos al Convenio sobre Aviación Civil Internacional, sus normas operan como baremo mínimo que los Estados están obligados a cumplimentar en sus respectivos ordenamientos jurídicos, en aras a lograr el más alto grado de uniformidad posible a nivel internacional (Convenio sobre Aviación Civil Internacional, 1944). Ahora bien, una vez salvaguardado ese mínimo estándar común de cumplimiento entre los Estados y en base a la potestad soberana de los mismos, las transformaciones en sus respectivos ordenamientos internos en materia de seguridad de la aviación civil –devenidas en normas más restrictivas a las del Anexo 17- no se hicieron esperar. Normas internas que, en particular, se plasmaron en sus respectivos Programas Nacionales de Seguridad para la aviación civil.

Aquel cambio normativo –primero internacional, luego nacional- se tradujo también en un profundo cambio en la praxis aeroportuaria; esto es, en aquellos procedimientos y medidas de seguridad vigentes al 2001, en todos los aeropuertos del mundo. Las fallas del 11-S habían patentizado dónde se encontraban las principales vulnerabilidades y riesgos del sistema aeronáutico, en general y del sistema

aeroportuario, en particular y cuáles se habían ganado el rótulo de “nuevas amenazas” a la seguridad de la aviación civil. De esta manera, los Estados adoptaron, puertas adentro de sus soberanías territoriales, normas y procedimientos matizados por su propia idiosincrasia y acervo político-jurídico y –¿por qué no? también cultural-, a fin de robustecer la seguridad aérea, en sus respectivos ámbitos de competencia y jurisdicciones.

Es en función de lo anteriormente expuesto que los procedimientos y medidas de seguridad aeroportuarios de un Estado no revisten exactitud meridiana con los de otro Estado. Cada Estado los ha moldeado y delineado, atendiendo a sus propias particularidades y especificidades internas. Respetando aquel mínimo común del Anexo 17 al Convenio sobre Aviación Civil Internacional, claro que sí. Lo propio respecto de los Estados miembros de la Unión Europea, en tanto cumplimentan las ya señaladas normas comunes para la seguridad de la aviación civil. Pero luego, tienen la potestad de “ajustarlas” a través de sus normas nacionales, por ser el transporte una norma compartida entre la Unión Europea y los Estados miembros.

En este lineamiento y tras las múltiples fallas estructurales que se pusieron en evidencia con los atentados simultáneos acaecidos la mañana del 11 de Septiembre del 2001 en suelo norteamericano –fallas que quedaron reflejadas, en forma patente, especialmente en el Informe final de la Comisión investigadora del 11-S (Kean, 2004)-, ninguna sorpresa debería despertar el hecho de que fuera Estados Unidos el Estado que diera un giro de 180 grados en su política y normativa aeroportuaria para reformular y redefinir, prácticamente desde cero, los cimientos del *security* en su territorio. El país que presumía de ser uno de los más seguros del mundo –sino el más- quedó expuesto en toda su vulnerabilidad, siendo blanco del ataque más mortífero y cruento de toda su historia, en su propio territorio.

Los cambios, en materia de seguridad aérea, debían ser radicales o no ser. Nunca más Estados Unidos debía quedar expuesto a ataques semejantes. No se podían permitir volver a fallar. El ego norteamericano vapuleado en los principales símbolos de su poderío político, militar y económico-financiero no toleraría otro error.

De allí que, desde la técnica investigativa del estudio de caso, se profundizó analíticamente en las transformaciones normativas y procedimentales acaecidas en los Estados Unidos, como consecuencia de la creación de la Transportation Security Administration (TSA) o Administración de Seguridad en el Transporte, dependiente del Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos, organismo público creado en Noviembre de 2001, con la finalidad de asumir en forma exclusiva la responsabilidad primaria del *security*, gestionando los controles de seguridad de todos los aeropuertos estadounidenses –entre otras tantas funciones-. Ello a través de una plantilla de agentes profesionalizados y mediante la utilización de las últimas tecnologías existentes en el mercado, en materia de seguridad.

Clarificados estos lineamientos conceptuales generales en relación a los cambios

en materia de *security* post 11-S, tras las fallas detectadas del sistema aeronáutico, corresponde ahora sí intentar un acercamiento analítico orientado a la eventual constatación de las principales hipótesis que han guiado el presente trabajo de investigación. Esto es, una vez asumido y constatado el cambio de paradigmas, cosmovisiones y normas en relación al robustecimiento de la seguridad, en general y el fortalecimiento de las barreras de prevención de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil, en particular –cambios traducidos en transformaciones en los procedimientos y las medidas de seguridad aeroportuarios- supusieron (léase también como “y aún suponen”) dos fenómenos asociados: 1) la (re) construcción y potenciación de estereotipos, en torno a personas árabes y/o musulmanas o con rasgos fenotípicos que se atribuyen a las mismas, que se traduce lisa y llanamente en islamofobia, en general; y 2) la réplica de esos estereotipos (re) construidos y reforzados post 11-S, en torno a personas árabes y/o musulmanas o con rasgos fenotípicos que se atribuyen a aquellas, en los aeropuertos y a bordo de aeronaves comerciales, en particular, lo que conduce a la vulneración de derechos fundamentales de las mismas. Como corolario de la eventual constatación de estas hipótesis, me he propuesto determinar sus respectivas implicancias desde la perspectiva de la cultura de paz.

### VIII. LA (RE) CONSTRUCCIÓN DE ESTEREOTIPOS POST 11-S.

Conviene comenzar precisando en este capítulo qué se entiende por estereotipo y qué función cumplen. Así, desde la perspectiva de la cultura de paz se ofrece una aproximación conceptual al sostener que,

*“Los estereotipos son imágenes mentales simplificadas, construidas y compartidas por los miembros de un grupo (‘nuestro’ grupo) respecto a los miembros de otro grupo (‘ellos’). Se atribuyen a una persona por el hecho de pertenecer a un grupo determinado, son difíciles de cambiar, simplifican la realidad, se basan en generalizaciones del tipo ‘todos los x son y...’, y se activan cuando topamos con otro que desconocemos al no podemos relacionarnos con él con un mínimo de información a su respecto” (Barbeito Thonon et al, 2006, p. 19).*

Por su parte, Walter Lippmann, desde los estudios de formación de opinión pública, aporta una descripción funcionalista de los estereotipos al afirmar:

*“Los estereotipos no sólo nos permiten ahorrar tiempo en nuestras ajetreadas vidas y defender nuestra posición en la sociedad, sino que tienden a protegernos de los desconcertantes efectos que padeceríamos si intentásemos ver el mundo ininterrumpida e íntegramente” (2003, p. 107).*

Habiendo efectuado tal delimitación conceptual de los estereotipos y la función que cumplen, se analizará a continuación y en profundidad, el constructo discursivo que, desde el 11 de Septiembre de 2001 en adelante, se cimentó desde el propio gobierno de los Estados Unidos y la cúpula del poder norteamericano –con el necesario apoyo de los medios de comunicación masiva serviles a sus intereses, va de suyo- que



condujo a la (re) construcción, potenciación y exacerbación de estereotipos en torno a personas árabes y/o musulmanas y, a la postre, a una marcada islamofobia. Potencia discursiva enraizada en la noción de *otredad* como figura enemiga, cargada de simbología peyorativa opuesta a la identidad nacional estadounidense, encarnada en valores como democracia, Estado de Derecho y modernidad.

#### **A.- Sobre la figura del “enemigo”.**

Tal como sostiene Rivera Beiras “*la búsqueda del «enemigo» ha constituido siempre una herramienta política de dominación mediante la construcción de un consenso que se pretende obtener alarmando poblaciones enteras a fin de gobernarlas a través del miedo*” (2009, p. 13).

En este sentido, la Administración Bush aprovechando el estado de indefensión, la sensación de inseguridad y el sentimiento de zozobra que invadió los hogares norteamericanos –y del mundo- tras los cruentos atentados terroristas del 11 de Septiembre de 2001, comenzó a manipular en forma recurrente la simbología discursiva basada en la exaltación de la identidad nacional frente a la barbarie de “los otros”, moldeando la imagen del enemigo a su antojo.

De esta manera, primero edificó la representación de “enemigo” en torno a los terroristas, a los islamistas, a los extremistas, a los fundamentalistas para luego reajustar esa imagen a lo que dio en llamar el “Eje del mal” (Bush, 2002, 29 de Enero) para subsumir allí a todos aquellos Estados que, según su subjetiva consideración, apoyaban y/o patrocinaban al terrorismo internacional –entre los que enroló primeramente a Irak, Irán y Corea del Norte, los cuales en su entendimiento preparaban armas de exterminación masiva, nucleares, químicas y biológicas para amenazar la paz del mundo-.

Así, bajo el englobante paraguas de la apocalíptica fórmula “*están de nuestro lado o están del lado de los terroristas*” (Bush, 2001, 20 de septiembre, párr. 36), se fue rellenando y demonizando aquella imagen de enemigo con el chivo expiatorio de turno que les permitiera dar vía libre a sus objetivos en materia de política interior y exterior. Parecía que la Administración Bush estaba dispuesta a hacer encarnadura aquella metáfora de Clausewitz que sostenía: “*la guerra es la continuación de la política por otros medios*” (Elía, 2007, p. 115).

No pretendo entrar en consideraciones políticas ni jurídicas acerca de la legitimidad de las acciones militares emprendidas por Estados Unidos como respuesta tras los atentados terroristas del 11-S. Podría transitar un largo (y apasionante) derrotero, con argumentaciones jurídicas precisas que dieran cuenta de la fragilidad del artilugio de las amenazas latentes –léase, potenciales- como fundamentación de una pretendida legítima defensa preventiva; del cambio en las reglas tradicionales del “*ius ad bellum*”; de la (perpetua) búsqueda estadounidense de un posicionamiento sólido en zonas del globo geoestratégicamente afines a sus intereses y del uso unilateral de la fuerza no autorizado por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en tanto

garante del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, vulnerando el sistema sobre el que se asienta la Carta de las Naciones Unidas (Carta de las Naciones Unidas, 1945). Tengo una opinión formada sobre todo ello pero excede el objeto del presente trabajo de investigación ahondar en tales cuestiones.

No obstante ello, sí aspiro a reflejar el entramado dialéctico/discursivo forjado a partir del 11 de Septiembre de 2001 tras los atentados terroristas, principalmente por parte del Gobierno estadounidense, a fin de dar cuenta acerca de cómo esa consciente y trabajada potencia retórica asociada a la grandilocuente imagen de un “enemigo” invisible y la exacerbación del miedo en la sociedad norteamericana, en particular y a nivel mundial, en general, generó ciertamente la (re) construcción de estereotipos respecto al colectivo árabe/musulmán, contrarios –va de suyo- a una cultura de paz.

Así, como sostiene Fernando Bravo López:

*“(…) siguiendo a Luostarinen, una «imagen del enemigo» es: La creencia sostenida por cierto grupo de que su seguridad y sus valores básicos están directa y seriamente amenazados por otro grupo. Una imagen del enemigo no puede consistir sólo en sentimientos de disgusto o antipatía; siempre conlleva la posibilidad de violencia y destrucción. Es una cuestión de existencia y supervivencia.”* (2010, p. 193).

En esa línea, la utilización del término “guerra contra el terrorismo” de la Administración Bush no fue meramente casual o azarosa. Tras esa alocución elaborada, había toda una construcción simbólica, cargada de significantes. A este respecto, Roger Campione y Ana Aldave Orzaiz entienden que

*“la guerra para defender los valores americanos es una guerra justa y esta consideración vuelve desde el principio asimétrico cualquier conflicto, deslegitimando ineluctablemente todo adversario/enemigo que, frente al derecho absoluto a defender a la humanidad, se sitúa siempre en el territorio de la sinrazón”* (2016, p. 84).

Ese giro lingüístico con ribetes mesiánicos con que caracteriza a la lucha contra el terrorismo post 11-S, va a estar presente durante toda la Administración Bush, resumido en frases inmediatamente posteriores a los atentados terroristas de 2001 y otras más lejanas en el tiempo –pero no menos contundentes-, tales como las siguientes:

- *“Estados Unidos y nuestros amigos y aliados se unen a todos los que desean paz y seguridad en el mundo y permaneceremos juntos para ganar la guerra contra el terrorismo.”* (Bush, 2001, 11 de septiembre, párr. 10).
- *“Estados Unidos ya se ha enfrentado a enemigos antes y lo haremos nuevamente ahora. Nadie olvidará este día pero continuaremos adelante para defender la libertad y todo lo que es bueno y justo en nuestro mundo (...)”* (Bush, 2001, 11 de septiembre, párr. 12).
- *“Los ataques deliberados y mortales que fueron llevados a cabo contra nuestro país ayer fueron más que actos de terrorismo. Fueron actos de guerra (...) La libertad y la democracia están bajo ataque”* (Bush, 2001, 12 de septiembre, cit,

en Amparán, 2006, p. 176).

▪ *“El pueblo estadounidense necesita saber que estamos enfrentando un enemigo distinto al que jamás hayamos enfrentado. Este enemigo se esconde en las sombras, y no tiene ningún respeto por la vida humana. Este es un enemigo que ataca a gente inocente y confiada, y luego corre a esconderse (...) Este enemigo atacó no sólo a nuestro pueblo, sino a todos los pueblos amantes de la libertad por todas partes del mundo. Estados Unidos utilizará todos nuestros recursos para vencer a este enemigo. Reuniremos las fuerzas del mundo. Pero no permitiremos que este enemigo gane la guerra al cambiar nuestra forma de vida o restringir nuestras libertades”* (Bush, 2001, 12 de septiembre, cit, en Amparán, 2006, p. 176).

▪ *“Lo que encontramos en Afganistán confirma que, lejos de acabar acá, nuestra guerra contra el terror apenas comienza”* (Bush, 2002, 29 de enero, párr. 11).

Claro que las nomenclaturas también se irían transformando, conforme se iba cambiando el traje con el que arropar la figura de enemigo, según la conveniencia y oportunidad de los intereses estadounidenses del momento. Así, el nombre inicial de “guerra contra el terror” o “guerra de la justicia infinita” –este último profundamente criticado por la comunidad musulmana de todo el mundo por considerarlo ofensivo a sus creencias-, con el que el Presidente George Bush (h) bautizó a la guerra que emprendería contra el terrorismo mundial post 11-S, fue cambiado por el de “operación libertad duradera” (Amparán, 2006).

Para concluir esta construcción estadounidense de la imagen del enemigo post 11 de Septiembre del 2001, tal como destacan Campione y Aldave Orzaiz:

*“El 11-S sirvió para respaldar e impulsar esta visión del mundo y del papel de EEUU en él. Tras los atentados, el presidente Bush no tardó en apelar a la extraordinaria virtud y decencia americana – a la que se contraponía la malevolencia extranjera –, abonando así el terreno para poder justificar la necesidad de declarar la guerra «al mal»”* (2016, p. 84).

## **B.- Sobre el miedo.**

La construcción discursiva y la retórica empleada por la Administración Bush luego del 11-S, estuvo intencionadamente dirigida a sembrar el miedo en la sociedad. El análisis sociológico de las implicancias del miedo es perfectamente descripto por Heinz Bude cuando expresa:

*“Un importante concepto de experiencia de la sociedad actual es el concepto de miedo. Aquí, «miedo» es un concepto que recoge lo que la gente siente, lo que es importante para ella, lo que ella espera y lo que la lleva a la desesperación. En los conceptos de miedo se ve claramente hacia dónde se desarrolla la sociedad, en qué prenden los conflictos, cuándo ciertos grupos han claudicado en su interior y cómo se propagan de pronto ánimos generales apocalípticos y sentimientos de amargura. El miedo nos enseña qué es lo que nos está sucediendo. Hoy, una sociología que quiera comprender su sociedad tiene que dirigir su mirada a la sociedad del*

*miedo*” (2017, p. 8).

En este lineamiento, Bush (h) y la Administración bajo su cargo se ocuparon concienzudamente de utilizar el miedo, en tanto ardid socio-político, como respuesta a los atentados terroristas post 11 de Septiembre de 2001, en un doble sentido: i) externamente, para justificar la epopeya bélica tras la cual solapar sus intereses geoestratégicos; e ii) internamente, para fortificar su territorio –so pretexto de maximizar y robustecer la seguridad-. Insisto. No develaré ni emitiré juicio de valor alguno sobre esos intereses. Lo que me interesa es ponderar no el fin en sí mismo sino el medio, la herramienta simbólico-retórico-discursiva que se utilizó para justificar cualesquiera objetivos que se hubiere propuesto el gobierno estadounidense, a modo de reacción frente al terrorismo que había azotado su propio suelo y vapuleado sus principales símbolos de poder político, militar y financiero, exponiendo frente al resto del mundo, sus vulnerabilidades y dejando en carne viva su auto-proclamado título de “Estado más seguro del mundo”.

Así, en la Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos de América – o por su nombre original en inglés “*National Security Strategy of the United States of America*”- de Septiembre del año 2002, presentada en la “United States Military Academy West Point” el 1 de Junio de 2002, el Presidente George Bush (h) repetía esta simbología enraizada en la potenciación de la figura del “enemigo” –fuera cual fuera el relleno de turno de tal imagen- y la agudización del miedo. Así, expresaba:

*“Defender nuestra nación contra sus enemigos es la primera y fundamental obligación del Gobierno Federal. Hoy esa tarea ha cambiado dramáticamente. En el pasado, los enemigos necesitaban grandes ejércitos y gran potencial industrial para poner en peligro a América. Hoy redes difusas de individuos pueden traer a nuestra propia puerta el caos y el sufrimiento por menos de lo que cuesta un simple tanque. Los terroristas están organizados para penetrar en las sociedades abiertas y para volver el poder de las modernas tecnologías contra nosotros. Con el fin de acabar con esta amenaza, debemos usar todas las herramientas de nuestro arsenal: el poder militar, la mejora de la defensa de nuestra patria, el hacer cumplir la ley, el servicio de inteligencia y los esfuerzos decididos para cortar la financiación de los terroristas.*

*La guerra contra el terrorismo global es una empresa global cuya duración es imprecisa. América ayudará a las naciones que lo necesiten para combatir el terror. Y América responsabilizará a aquellas naciones que transijan con el terror, incluyendo a las que acogen terroristas porque los aliados del terror son enemigos de la civilización”* (Bush, 01 de junio de 2002, cit. en Howard, 2004, p. 202).

Así, el mandatario Bush (h), desde la retórica en adelante, se posicionaría en las antípodas de la cosmovisión de quien fuera uno de sus antecesores de la investidura presidencial, Franklin Delano Roosevelt (1882-1945), cuando expresaba “*First of all, let me assert my firm belief that **the only thing we have to fear is the fear itself** - nameless, unreasoning, unjustified terror which paralyzes needed efforts to convert*

*retreat into advance*”<sup>2</sup> (Rosenman, 1938, p. 11).

Pues bien, Bush (h) se ocupó de exacerbar el miedo. De los estadounidenses, primero y de la sociedad global, después. Y ello lo hizo mediante la simbología asociada a una *otredad* enemiga como sinónimo de lo atrasado, lo bárbaro, lo fundamentalista, lo diverso a lo “culturalmente civilizado” que, va de suyo, era la identidad estadounidense. A través de su discurso, era Huntington el que se expresaba con toda su elocuencia.

En esa agudización de la sensación de miedo en la población, también coadyuvaban los medios de comunicación masiva serviles y contestes a los intereses de la Administración estadounidense –va de suyo-. Tras los atentados terroristas del 11 Septiembre de 2001, se aprovechó y explotó *ex profeso* el miedo convirtiendo la fórmula informar/terrorizar en dos caras de la misma moneda.

En este mismo sentido,

*“en el clima posterior al 11-S y en esta sociedad hiperinformada, estar informado es, también, permanecer asustado: saber es temer. En concreto (...) la información sobre el terrorismo internacional y más ampliamente sobre el islam y los musulmanes, consiste precisamente en la construcción y la reproducción permanente de supersticiones: «del judío avaricioso» se ha pasado a la imagen del «musulmán fanático» [...] Se considera que a causa de su fe religiosa [los musulmanes] no son leales a los países donde viven, y que su religión les mantiene apartados de la sociedad [...] Se repite el mito de «la conspiración islámica para conquistar Europa». Esta teoría, conocida como “Eurabia” tiene un equivalente exacto en la teoría antisemita de «la conspiración judía para conquistar Europa»”* (Prado et al, 2009, p. 9).

### C.- Sobre el “choque de civilizaciones”.

Nótese que el primer discurso de Bush, inmediatamente posterior a los atentados del **11 de Septiembre de 2001**, ya estaba empapado de palabras y frases con connotaciones dualistas (identificación/diferenciación) y con una profunda carga simbólica y emocional, tendientes a levantar una barrera infranqueable entre el mundo civilizado y el mundo de la barbarie. Así, expresó:

*“Estados Unidos fue hoy blanco de ese ataque porque somos vigías de la libertad y las oportunidades en el mundo y nadie evitará que esa luz continúe brillando. Hoy nuestra nación fue testigo de un acto diabólico, el peor de la naturaleza humana y respondimos con lo mejor de Estados Unidos, con la valentía de nuestros equipos de rescate, con la atención al prójimo y con la donación de sangre de vecinos que buscaban ayudar de todas las maneras posibles (...)”* (Bush, 2001, 11 de septiembre, párr. 6).

<sup>2</sup> Esta categórica afirmación del presidente y estadista norteamericano podría traducirse al español en los siguientes términos: “Lo único de lo que tenemos que tener miedo es del propio miedo -un terror sin nombre, sin razonamiento e injustificado que paraliza los esfuerzos necesarios para convertir la retirada en avance”.



Asimismo, en fecha **14 de Septiembre de 2001**, George Bush (h), dio uno de los discursos más contundentes tras el 11-S, el cual tuvo lugar en la Catedral Nacional de Washington D.C., pronunciándose de esta manera:

*“Justo tres días después de estos acontecimientos, los americanos aún no poseen la distancia que da la historia. Pero nuestra responsabilidad para con la historia es muy clara: responder a esos ataques y librar al mundo del mal. Se nos ha atacado furtivamente, con engaño y con asesinatos. Esta nación es pacífica, pero fiera cuando se provoca su ira. El conflicto se inició en el momento y en los términos que impusieron los otros. El conflicto acabará del modo y en el momento en que nosotros decidamos”*<sup>3</sup> (Bush, 2001, 14 de septiembre, cit. en Blanco Navarro, 2011, p. 1).

De igual manera y en relación a aquel emblemático discurso de fecha **20 de Septiembre de 2001**; es decir, 9 (nueve) días después de los atentados terroristas en suelo estadounidense, mediante el cual Bush (h) declaraba la guerra contra el terrorismo –guerra de duración ilimitada y global, en sus propias palabras-, quiero detenerme aquí en la semántica de unas cuantas frases textuales, a fin de destacar la simbología discursiva cargada de referencias en torno a la otredad, a la dicotomía “nosotros/ellos”, al choque civilizacional, a saber:

- *“Esta noche somos un país que despertó al peligro y fue llamado a defender la libertad”* (Bush, 2001, 20 de septiembre, párr. 6).
- *“El once de septiembre, los **enemigos de la libertad** cometieron un acto de guerra contra nuestro país. (...) la noche cayó sobre un mundo distinto, **un mundo en el que la propia libertad está bajo ataque**”* (Bush, 2001, 20 de septiembre, párr. 11).
- *“Los estadounidenses se preguntan: ¿Por qué nos odian? Odian lo que vemos aquí mismo en esta cámara -- un gobierno elegido democráticamente. Sus líderes son autodenominados. **Odian nuestras libertades, nuestra libertad de religión, nuestra libertad de expresión, nuestra libertad de elección y asamblea y nuestro derecho a tener diferentes opiniones**”.* (Bush, 2001, 20 de septiembre, párr. 28/29).
- *“**Están de nuestro lado o están del lado de los terroristas**”* (Bush, 2001, 20 de septiembre, párr. 36).
- *“Sin embargo, esta no es la lucha de Estados Unidos solamente. Y lo que está en juego no es solamente la libertad de Estados Unidos. Esta es una lucha del mundo. **Esta es la lucha de la civilización. Y esta es la lucha de todos aquellos que creen en el progreso y el pluralismo, la tolerancia y la libertad**”* (Bush, 2001, 20

<sup>3</sup> El discurso, en inglés, comenzaba así: *“Just three days removed from these events, Americans do not yet have the distance of history. But our responsibility to history is already clear: to answer these attacks and rid the world of evil. War has been waged against us by stealth and deceit and murder. This nation is peaceful, but fierce when stirred to anger. The conflict was begun on the timing and terms of others. It will end in a way, and at an hour, of our choosing”* (Blanco Navarro, 2011, p. 1).



de septiembre, párr. 42).

- **“El mundo civilizado está del lado de los Estados Unidos”** (Bush, 2001, 20 de septiembre, párr. 44).
- **“La libertad y el temor están en guerra. El progreso de la libertad humana -el gran logro de nuestros tiempos, y la gran esperanza de todos los tiempos- ahora depende de nosotros. Nuestra nación -esta generación- levantará la amenaza de violencia contra nuestro pueblo y nuestro futuro (...)”** (Bush, 2001, 20 de septiembre, párr. 59).
- **“El curso de este conflicto no se sabe, pero su desenlace es cierto. La libertad y el temor, la justicia y la crueldad siempre han estado en guerra, y sabemos que Dios no es neutral en esta batalla”** (Bush, 2001, 20 de septiembre, párr. 63).

Por su parte, el **22 de Octubre de 2001** en un Acto conmemorativo conocido como “Semana de Recuento del Carácter Nacional”, el Presidente Bush (h) volvió a poner énfasis en los rasgos que –a su entender- componen la identidad nacional norteamericana como bandera y estandarte frente a la cual luchar contra el enemigo. En ese discurso se expresaba de la siguiente manera:

**“Nuestra nación se construyó sobre la base de sólidos principios morales. Los héroes de la historia estadounidense respondieron a las amenazas contra su libertad cuando eligieron luchar por dichos principios perennes y asumieron responsabilidades que iban más allá de sus intereses personales. El carácter de los fundadores de Estados Unidos se pone de manifiesto en su disposición de arriesgar sus vidas en el combate contra la tiranía y para alcanzar la libertad e independencia. Desde el helado terreno de Valley Forge hasta las playas de Normandía y los desiertos de la región del Golfo Pérsico, los soldados estadounidenses han respondido al llamado del deber patriótico a un gran costo personal.**

**El carácter de nuestra Nación sigue definiendo la manera en la que respondemos ante aquéllos que amenazan los principios fundamentales de Estados Unidos de libertad, justicia e igualdad. Pudimos ver dicho carácter cuando, frente a los atroces ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, los bomberos, oficiales de policía y pasajeros de las aerolíneas, ciudadanos estadounidenses, sacrificaron sus vidas para salvar a otros. Lo vimos cuando la gente de todo el país donó su sangre para las víctimas. Y lo vemos cuando los niños de Estados Unidos donan dólares para ayudar a los niños afganos en sufrimiento. Estos actos revelan que un patriotismo y fe imperturbables son parte del entramado de Estados Unidos (...)”** (Bush, 2001, 22 de octubre, cit. en Amparán, 2006, p. 169).

Así, a través de estas frases se patentiza cómo en todos los discursos de George Bush (h) –y en definitiva, en el resto de su Administración también- estará presente esta exaltación de la identidad estadounidense asociada a valores como la libertad, el pluralismo y la democracia y una denigración de la figura del “enemigo” que encarna

exactamente todo lo opuesto: incivilización, atraso, barbarie. La carga simbólica de los discursos del entonces Presidente norteamericano era tal que mediante esa simbología se perseguía, *ex profeso*, una consideración del “otro” desde una visión antagónica, peyorativa y negativa. Al decir de César Rina Simón “*había que lanzar al mundo un firme mensaje que afirmaba que las víctimas occidentales serían vengadas*” (2013, p. 127).

Así, como puede extraerse de los fragmentos de los discursos citados, hay en todos ellos una patente alusión al enaltecimiento de la identidad nacional norteamericana y, en paralelo, un franco distanciamiento y una marcada diferenciación frente a lo que se representa en la figura del “enemigo”. A esa construcción intencionada y simbólica del enemigo, se le agrega un decálogo de amenazas que el mismo representa para el modo de vida y los valores estadounidenses/occidentales: la democracia, la libertad, la justicia, la igualdad, el bienestar, la prosperidad.

Utilizando como herramienta la dialéctica y la retórica, se creó primero y potenció después un discurso basado en el entendimiento de la problemática desde una óptica de *otredad* como sinónimo de anormal, disfuncional y maligno. Un proceso de construcción simbólica de identificación-diferenciación. Nosotros, el mundo civilizado frente a los otros, el mal. Nosotros, los portadores de valores democráticos frente a ellos, los bárbaros. Nosotros, los defensores de la libertad y la justicia frente a los otros, asesinos y terroristas. Nosotros, los paladines de los derechos humanos frente a ellos, los marginales. Nosotros, los buenos frente a ellos, el enemigo que acecha.

A través de esos discursos del Presidente estadounidense tras el 11-S –y, repito, vigente durante todo su mandato- la Administración Bush reinstaló, revigorizó y resignificó aquella cosmovisión del “choque de civilizaciones”, acuñado en 1993 –como interrogante- y ratificado en 1996 –como afirmación rotunda- por Huntington. Términos que popularizó Huntington pero cuya autoría corresponden, en realidad, a Bernard Lewis, en un artículo publicado en 1990 titulado “Las raíces de la ira musulmana” (Lewis, 2001).

Tras los cruentos atentados terroristas del 11-S, se (re) instalaría –para ya nunca más desinstalarse- aquella visión del mundo y de la política global planteada en términos de “choque de civilizaciones” a lo Lewis y a lo Huntington. Se haría carne, a través del discurso del líder estadounidense, aquellos postulados que categóricamente afirmaban que:

*“Es indudable que hoy en día nos enfrentamos a una actitud y a un movimiento que trascienden con mucho el simple nivel de los intereses, las políticas y los gobiernos que los ejecutan. Se trata, ni más ni menos, de un choque de civilizaciones: la reacción quizá irracional, pero sin duda histórica, de un rival antiguo contra nuestra herencia judeocristiana, nuestro presente secular y la expansión mundial de ambos. Es de vital importancia que, por nuestra parte, no nos dejemos arrastrar hacia una reacción igualmente histórica, pero también igualmente irracional, contra ese rival.”* (Lewis, 2001, p. 19).

Por su parte, Huntington abonaba aquella teoría partiendo de la siguiente hipótesis:

*“En este nuevo mundo, (...) la política global es la política de las civilizaciones. La rivalidad de las superpotencias queda sustituida por el choque de las civilizaciones. En este nuevo mundo, los conflictos más generalizados, importantes y peligrosos no serán los que se produzcan entre clases sociales, ricos y pobres u otros grupos definidos por criterios económicos, sino los que afecten a pueblos pertenecientes a diferentes entidades culturales (...) Y los conflictos culturales más peligrosos son los que se producen a lo largo de las líneas divisorias existentes entre las civilizaciones”* (Huntington, 1997, p. 22/23).

Pero no nos engañemos ante la terminología utilizada por ambos autores en el entendimiento de que serían varias las civilizaciones aparentemente enfrentadas o en conflicto: “el choque de civilizaciones” planteado por Lewis y por Huntington es, ante todo, una antinomia “civilización occidental versus civilización islámica”.

No hace falta (sobre) analizar las intenciones de sus respectivos pensamientos – el cual se patentiza a través de citas textuales de sus respectivas obras, como las plasmadas ut supra-. No hay vaguedad o ambigüedad alguna en la prosa de sus textos. El mensaje es claro, conciso y contundente. El choque de civilizaciones que se plantea lo es entre la civilización occidental y la civilización islámica. No obstante ello, me gustaría posar la mirada en algo más sutil y menos evidente. Un mensaje igual de potente que el de las páginas de sus obras pero más implícito. Basta con prestar atención a los símbolos. Hablo del título del artículo de Lewis y de la (s) portada (s) de la (s) obra (s) de Huntington.

Así, el título de la publicación de Lewis sentencia “*Las raíces de la ira musulmana*”. Hay una tendenciosa -y poderosa- ideología tras la elección de esas seis palabras que constituyen la rotulación que encabeza su obra. El título de una obra es la carta de presentación de las líneas que, acto seguido, se presentan al lector. Es el puntapié a partir del cual se desglosa la narrativa de las ideas. De esta manera, el título de un artículo, un poema, un ensayo o un libro buscan impactar, conmover, llamar la atención del lector para animarlo a que se sumerja en el resto de la obra. Pues bien, la voluntaria decisión de titular su artículo así habla mucho del autor y de su pensamiento. El de Lewis da cuenta de un intencionado direccionamiento a presentar a los musulmanes como seres iracundos, violentos, vengativos, agresivos. Del título en adelante, la suerte –inducción retórica, mediante- está echada.

Por su parte y en igual sentido, Huntington tampoco es ajeno al intencionado rumbo que busca imprimirle a su obra desde la portada misma y en lo sucesivo. Claro que algún lector desprevenido podrá intentar refutar esta tesitura, arguyendo que las portadas de los libros responden a una decisión de la editorial o del editor, de la cual el autor permanece absolutamente apartado. Pues no lo considero así. Si bien es cierto que pueden haber partes de un libro que no sean de su estricta autoría –como ser ilustraciones, fotografías, mapas, planos incluidos en el mismo, al igual que

determinados prefacios cuando no son elaborados por el mismo autor o los datos de edición-, no menos cierto es que el autor que firma la obra, lo hace en su integridad; esto es, cuanto menos, presta su consentimiento a la inclusión en su obra de aquellas vectores que no responden a su exclusiva autoría. En definitiva, lo que quiero significar es que Huntington no puede haber sido completamente indiferente a la elección de lo que conforma la (s) portada (s) de su libro *“El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial”*, en sus distintas ediciones. Así, la simbología de las mismas es pasmosa. El mensaje, deliberado.

Comentaré dos de sus ediciones en español y dos, en inglés –todas las cuales presentan unívocas características en el sentido ya adelantado-. En la edición de la Editorial Paidós de 1997 (Buenos Aires-Barcelona-México), aparecen en la portada tres símbolos –todos posicionados en forma horizontal y uno al lado del otro-, los cuales de izquierda a derecha y por orden de aparición son: 1) una cruz blanca; 2) una media luna y estrella de cinco puntas verdes; 3) el yin y el yang. Ahora bien, la cruz blanca es inexcusablemente atribuible a la religión católica y la media luna junto a la referida estrella, a la religión musulmana. Por su parte, el símbolo del yin y yang no guarda identificación exclusiva con una religión sino más bien con algunas (en plural), tales como: el confucionismo, el taoísmo o incluso, el budismo. Así, vemos que la imagen que está asociada al choque de civilizaciones de esa edición conlleva a un choque más bien de religiones: el cristianismo, el islam y el confucionismo (y sus derivaciones).



Imagen N° 1: Portada del libro “El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial” (Samuel Huntington). Fuente: Editorial Paidós (1997).

Por su parte, en la nueva edición en español de la Editorial Paidós Ibérica de 2015, la portada es incluso más llamativa que la anterior, por cuanto aparecen en ella dos fotografías. En la parte superior de la portada se refleja una imagen de un techo con pinturas de santos y ángeles que evoca a la Capilla Sixtina del Vaticano y en la parte inferior de la misma, un entramado de azulejos y cerámicas, propios de una mezquita. Aquí, el símbolo del yin y el yang desapareció. Sólo queda el “choque” entre el

cristianismo y el islam. La conflictividad queda cernida a estos dos polos: civilización judeo-occidental frente a civilización musulmana. Sorprendentemente tendencioso.

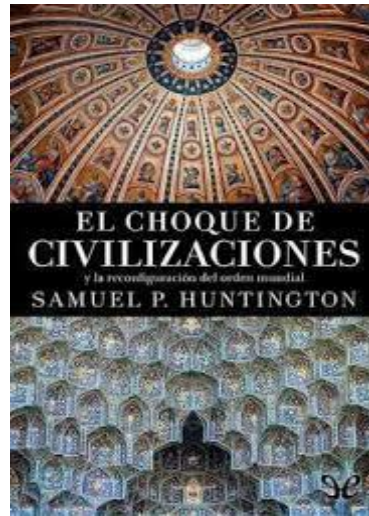


Imagen N° 2: Portada del libro “El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial” (Samuel Huntington). Fuente: Editorial Paidós Ibérica (2015).

Asimismo, las ediciones en inglés no son extrañas a consideraciones similares, las cuales despiertan idéntico asombro. La primera edición de la editorial Simon & Schuster (New York) del año 1996 muestra una imagen realmente inaudita. Detrás del título “*The Clash of civilizations and the remaking of world order*”, aparece una fotografía con dos banderas: la de los Estados Unidos de América e increíblemente, a su lado la de Pakistán –con la media luna y estrella de cinco puntas blanca sobre fondo verde-. Aquí, se le pone nombre y apellido a las civilizaciones. Hay que ser muy ingenuo si se piensa que ello no implica tomar una clara posición, en el sentido antes indicado.

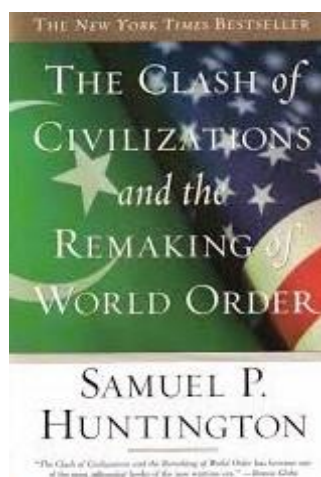


Imagen N° 3: Portada del libro “The Clash of civilizations and the remaking of world order” (Samuel Huntington). Fuente: Ed. Simon & Schuster, New York (1996).

Por último, la edición del año 2002 de la editorial Simon & Schuster (United



Kingdom), incluye entre las palabras que componen el título de la portada tres símbolos en orden vertical, los cuales por orden de aparición de arriba hacia abajo son: 1) una cruz; 2) una estrella de cinco puntas y 3) una media luna. De nuevo, los símbolos asociados al cristianismo y al islam. El verdadero y único choque civilizacional que atraviesa transversalmente la obra del politólogo norteamericano. Y siempre, va de suyo, la primacía –aquí en el orden vertical de los símbolos- de la civilización judeo-occidental por sobre la musulmana.

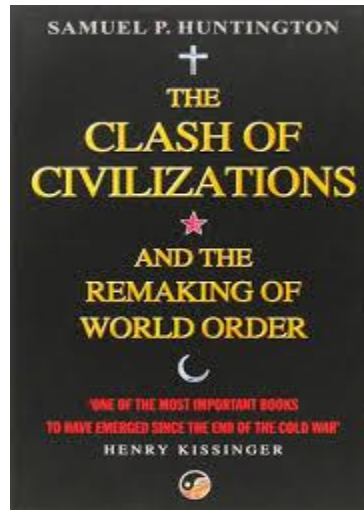


Imagen N° 4: Portada del libro “The Clash of civilizations and the remaking of world order” (Samuel Huntington). Fuente: Ed. Simon & Schuster, UK (2002).

#### **D.- Sobre la islamofobia, en general, post 11-S.**

En aquella cosmovisión ya mencionada del “choque de civilizaciones” de Lewis (2001) y de Huntington (1997), ambos autores reflejaban una clara referencia a la superioridad de la civilización occidental frente a la inferioridad de la civilización islámica, sinónimo de atraso, barbarie, extremismo y fundamentalismo. La superioridad de la civilización occidental-estadounidense y la inferioridad de la cultura islámica, se presentaban entonces como dos caras de la misma moneda. Esa ideología estereotipada del islam –de larga data- fue la que Bush potenció intencionadamente, retórica mediante, con posterioridad al 11-S. Plantaba así la semilla de la islamofobia que reina desde aquel entonces hasta la actualidad.

Como sostiene Fernando Bravo López,

*“La creencia de que el islam –y, en consecuencia, los musulmanes- es el enemigo irreconciliable de Occidente y de todo aquello que se identifica con Occidente, es la base sobre la cual se asienta la islamofobia. Como consecuencia de ese postulado, se sostiene categóricamente que el islam amenaza “nuestra” seguridad y “nuestros” valores, de manera tal que la lucha contra esa amenaza se convierte, lisa y llanamente, en una lucha por “nuestra” existencia y supervivencia” (2010, p. 193).*



A este respecto, basta recordar que el propio Bush, en una conferencia de prensa cinco días después de los atentados terroristas y en un episodio más de su verborragia dialéctica, utilizó la frase “cruzada contra el terrorismo” (Amparán, 2006). Esa terminología buscaba intencionadamente evocar las épocas de las cruzadas cristianas contra los musulmanes en la Europa de la Edad Media. No había nada de inocencia lingüística o yerro dialéctico en la utilización de ese vocablo específico. Era un término con connotación marcadamente religiosa. Esa sola palabra rememoraba una de las más violentas campañas del cristianismo en su pretensión de recuperar los lugares santos de manos de los musulmanes, los cuales eran considerados ciertamente como una amenaza para la Europa cristiana. Comenzaba a (re) instalarse y (re) construirse –desde la más alta esfera de poder del Gobierno estadounidense- una visión estereotipada de los musulmanes y comenzaba a asomar la islamofobia, la que sería resignificada en la era post 11-S en todo su esplendor.

El sociólogo Ramón Grosfoguel va incluso más allá que Lewis y Huntington al plantear que:

*“Por lo tanto, lo que tenemos en el mundo de hoy no es un choque de civilizaciones sino un choque de fundamentalismos (Tariq, 2002) y patriarcados. La administración Bush defendió los argumentos fundamentalistas cristianos para caracterizar al “enemigo islámico” como parte de las Cruzadas de la antigüedad, mientras que los fundamentalistas islámicos utilizan un lenguaje similar” (2014, p. 94).*

A esta construcción de la *otredad* desde un lugar absolutamente peyorativo, cerrando filas a la diversidad cultural exhibida como el principio de todos los males, se le adicionó aquel componente de instauración y propagación del miedo. Miedo al enemigo invisible. Miedo a lo desconocido. Miedo a lo diverso. Miedo al miedo, en clave rooseveltiana. En definitiva, miedo al otro. El más peligroso de los miedos. Porque es aquel del que se aprovechan los regímenes totalitarios para manipular, a sus anchas, a una población a la que le repugna siquiera posar la mirada en todo aquel “otro” que no comparte su misma identidad cultural, concebida en términos tradicionalistas, inmutables y pétreos.

Como tan expresivamente afirma Bude:

*“Los hombres libres no deben tener ningún miedo del miedo, porque eso puede costarles su autodeterminación. Quien es movido por el miedo evita lo desagradable, reniega de lo real y se pierde lo posible. El miedo vuelve a los hombres dependientes de seductores, de mentores y de jugadores. El miedo conduce a la tiranía de la mayoría, porque todos se suman por oportunismo a lo que hacen los demás. El miedo posibilita jugar con las masas que callan, porque nadie se atreve a alzar la voz, y puede acarrear una aterrorizada confusión de la sociedad entera una vez que salta la chispa. Por eso (...) la tarea primera y más noble de la política estatal es quitarles el miedo a los ciudadanos” (2017, p. 14).*

Así, en el discurso de Bush (h) la asociación de terrorismo con la religión

musulmana no tenía un ápice de casual. El Gobierno estadounidense estaba revalidando aquel choque de civilizaciones planteado por Lewis y Huntington. Sería la piedra fundacional de la (re) construcción de estereotipos en torno a las personas árabes y musulmanas -utilizados indistintamente, *ex profeso*, por los partidarios de aquella cosmovisión-; estereotipos que adquirirían tras el 11-S y como nunca antes en el devenir de los acontecimientos, una dimensión profundamente significativa. La islamofobia llegaría para quedarse.

Sobre aquella asociación de árabe con musulmán y a la postre, terrorista –todo, como parte de la misma ecuación estereotipada-, Grosfoguel ilustra que:

*“Es sintomático que en la mayor parte de los países occidentales, los árabes sigan siendo percibidos como si fueran “la mayoría musulmana en el mundo”, aunque sólo constituyan una quinta parte de la población musulmana total en el mundo. (...) La continua imagen exagerada que hace de los árabes sujetos terroristas y violentos en los medios de comunicación occidentales (periódicos, películas, radio, televisión, etc.), ha sido fundamental en la nueva ola de racismo islamófobo y, por supuesto, tiene raíces en un racismo culturalista que precede al 11-S (Said, 1981)” (2014, p. 92).*

Claro está que hablo de (re) construcción de estereotipos en relación a personas árabes y/o de religión musulmana y no de “construcción”, lisa y llanamente. Ello por cuanto tales estereotipos no tuvieron su partida de nacimiento en Septiembre de 2001 sino que son de larga data. Así, como entiende Grosfoguel:

*“Los atentados del 11 de septiembre aumentaron el racismo contra los árabes a través de una histeria islamófoba en el mundo, particularmente entre las élites imperialistas-sionistas dominantes en Estados Unidos, Europa e Israel. Esto último no debería sorprender dada la manera en cómo estos países, incluso décadas antes del 11-S, estereotipan a palestinos, árabes y musulmanes como terroristas (Said, 1981)” (2014, p. 91).*

Ya encontramos ese robustecimiento de estereotipos en relación al islam y a las personas que lo profesan, en los comienzos de los años noventa, en la plataforma analítica del pensamiento de Lewis y de Huntington. Así, basta recordar que para Lewis,

*“El fundamentalismo islámico le ha dado un propósito y una forma al resentimiento y al enojo -de otro modo carentes de propósito e informes- de las masas musulmanas frente a las fuerzas que han devaluado sus valores y lealtades tradicionales y que, a la larga, los han despojado de sus creencias, sus aspiraciones, su dignidad y, en un grado cada vez mayor, incluso de su modus vivendi” (Lewis, 2001, p. 18).*

A lo que agrega:

*“Hay algo en la cultura religiosa del Islam que produce, hasta en el campesino o buhonero más humilde, una dignidad y una cortesía hacia los otros nunca superada y rara vez igualada por otras civilizaciones. Sin embargo, en épocas de revuelta y de desorden, cuando se agitan pasiones más hondas, esta*

*dignidad y esta cortesía hacia los otros pueden transformarse en una mezcla explosiva de ira y odio que impele incluso al gobierno de un país antiguo y civilizado -incluso al vocero de una gran religión espiritual y ética- a adoptar los métodos del secuestro y la matanza y a buscar, en la vida del Profeta, la aprobación y hasta algún precedente para tales acciones” (Lewis, 2001, p. 18).*

El propio Huntington continuaba la línea de Lewis al darle encarnadura teórica a la construcción estereotipada del islam al enfatizar respecto de la civilización musulmana, bajo el rótulo de “Repercusión: las sangrientas fronteras del Islam”, frases de este talante:

*“En todos esos lugares, las relaciones entre los musulmanes y las personas de otras civilizaciones –católicos, protestantes, ortodoxos, hindúes, chinos, budistas, judíos- han sido por lo general antagónicas; la mayoría de dichas relaciones han sido violentas en algún momento del pasado; muchas han sido violentas en los años noventa. Donde quiera que miremos a lo largo del perímetro del islam, los musulmanes tienen problemas para vivir pacíficamente con sus vecinos” (Huntington, 1997, p. 307).*

*“A principios de los años noventa, los musulmanes estaban envueltos en más violencia entre grupos que los no musulmanes y aproximadamente de dos terceras a tres cuartas partes de las guerras entre civilizaciones eran entre musulmanes y no musulmanes. Las fronteras del islam son sangrientas, y también lo son sus áreas y territorios internos” (Huntington, 1997, p. 308).*

*“La propensión musulmana al conflicto violento queda indicada también por el grado en que están militarizadas sus sociedades” (Huntington, 1997, p. 309)*

*“La belicosidad y la violencia musulmanas son hechos de finales del siglo XX que ni musulmanes ni no musulmanes pueden negar” (Huntington, 1997, p. 310).*

En conclusión, tanto en Lewis como en Huntington vemos una acentuada predisposición a sostener, como características constitutivas e identitarias del islam, las siguientes: la violencia, la ira, el odio, la belicosidad, el extremismo y el fundamentalismo. Todo ello dentro del marco general del “choque de civilizaciones”, en el cual la civilización occidental encuentra un lugar de primacía y superioridad respecto al resto de las civilizaciones –léase, respecto a la civilización islámica-. Al decir del politólogo norteamericano:

*“Occidente difiere de las demás civilizaciones, no en el modo en que se ha desarrollado, sino en el carácter peculiar de sus valores e instituciones. Entre éstos se encuentran sobre todo su cristianismo, pluralismo, individualismo e imperio de la ley, que hicieron posible que Occidente inventara la modernidad, se extendiera por el mundo y se convirtiera en la envidia de las demás sociedades” (Huntington, 1997, p. 373).*

Esa supremacía civilizacional –que guarda espeluznantes similitudes con la de los regímenes fascistas del mitad del siglo XX; claro está, no ya basada en fundamentos biológicos sino ahora en razones culturales-, será enfatizada tras los atentados terroristas

del 11-S en la potenciación de la dicotomía discursiva-retórica de una *otredad* “nosotros /ellos” en la que se contrapone la noble virtud norteamericana-occidental a la barbarie extremista del islamismo. El caldo de cultivo ideal para retomar y resignificar antiguos estereotipos en torno al mundo árabe y al islam y para que prendiera -en las sociedades occidentales, claro está-, la islamofobia en toda su virtualidad teórica y pragmática. Así, *“el estigma terrorista ha sembrado el miedo en el seno de la comunidad musulmana y ha hecho recaer la sospecha sobre ella por parte del resto de la sociedad; una islamofobia lubricada y fomentada desde el propio aparato estatal”* (Prado et al, 2009, p. 10).

La ecuación post 11-S, a imponer desde la teorización a la praxis, se presentó sencilla: Imagen de un enemigo invisible + Exacerbación del miedo + Choque de civilizaciones = (Re) construcción de estereotipos e islamofobia.

Para cerrar este capítulo, importa advertir que la creencia sobre la existencia de una yihad global, la convicción de que todas las comunidades musulmanas del mundo albergan en su seno células terroristas y la representación de que el islam constituye una masa uniforme sin particularidades cuya expresión sinónima es el fundamentalismo no sólo han calado hondo en el imaginario social sino que han determinado –y continúan determinando- las acciones del poder político y judicial (Prado et al, 2009). A lo que me permito agregar: y las acciones del poder de policía aeroportuario y aeronáutico también. Sobre ello, ahondaré en profundidad en el capítulo siguiente.

## **IX. ISLAMOFOBIA EN AEROPUERTOS Y A BORDO DE AERONAVES COMERCIALES.**

En el capítulo anterior, he ido delineando primero y constatando después, la manera en la que tras los atentados terroristas del 11 de Septiembre de 2001, en los Estados Unidos de América y desde la propia estructura gubernamental y la cúpula del poder político norteamericano, se fueron reforzando los estereotipos en torno a las personas árabes y a las personas musulmanas –muchas veces, confundiendo intencionalmente ambas categorizaciones como si todo lo árabe fuera musulmán y todo lo musulmán, árabe- y cimentando las bases de una islamofobia en la sociedad estadounidense –en particular- y en la sociedad occidental –en general- que pervive hasta la actualidad. Ello desde la retórica y la lingüística. Construcción discursiva y simbólica en toda su potencia.

Pues bien, en este capítulo me propongo analizar este fenómeno desde la praxis. No desde cualquier praxis -claro está- lo que supondría el estudio de un universo de escenarios, cada uno con sus respectivos matices y enfoques. La perspectiva analítica sobre la que aquí se ahondará será la empírica-aeronáutica, por cuanto guarda estricta relación con el objeto de investigación del presente.

La (humilde) pretensión de este capítulo consiste en patentizar hasta qué punto aquella (re) construcción de estereotipos en torno al islam y aquella cosmovisión del

choque civilizacional de Lewis (2001) y Huntington (1997) han calado tan hondo en la sociedad con posterioridad al 11 de Septiembre de 2001, que la islamofobia se ha instalado, a sus anchas, también en el mundo de la aviación civil. Y lo ha hecho no sólo en los controles de seguridad de aeropuertos sino también a bordo de aeronaves de transporte de pasajeros. Tras el 11-S, la islamofobia llegaría para quedarse. Incluso en los recintos aeroportuarios y en los vuelos comerciales.

La aviación civil, la seguridad aérea, los aeropuertos y las aeronaves no permanecerían ajenos ni inmunes a aquella simbología discursiva y teorización retórica posterior al 11-S, que conduciría a reforzar los estereotipos de las personas árabes y/o musulmanas o con rasgos fenotípicos asociados a personas árabes y/o musulmanas. Aquellas fallas sistémicas de las barreras aeroportuarias y aeronáuticas que la mañana del 11 de Septiembre de 2001 no fueron efectivas para prevenir el simultáneo apoderamiento ilícito de las cuatro aeronaves que terminarían impactando contra los principales símbolos del poder político, militar y económico-financiero estadounidense, harían mella en el imaginario colectivo y en el pragmatismo social. Desde entonces y merced a aquella repotenciación y resignificación teórico-discursiva de los estereotipos en torno a personas árabes y/o musulmanas tras el 11-S, la praxis aeronáutica conduciría a que en los aeropuertos y a bordo de aeronaves comerciales se hiciera una inmediata asociación de las mismas con extremistas, fundamentalistas y terroristas.

A partir de ese entonces, en el ámbito aeroportuario/aeronáutico se produciría una inversión de la carga de la prueba y se desvirtuaría la presunción de inocencia –la cual indica que toda persona es inocente hasta que se pruebe lo contrario- para concluir categóricamente que toda persona árabe y/o musulmana o con rasgos fenotípicos asociados a personas árabes o musulmanas, es un terrorista hasta que no se demuestre lo contrario.

Una pasajera con hiyab –pañuelo o velo que usa la mujer musulmana para cubrir su cabeza y pecho- seguramente es una islamista/extremista. Un pasajero con burka y barba no cabe dudas que puede llegar a ser un terrorista. En el equipaje de un pasajero con chilaba –túnica tradicional de los bereberes- probablemente haya explosivos. En el del pasajero que tiene puesto el shemagh -pañuelo con un patrón a cuadros rojo y blanco-, posiblemente haya una bomba. Estos enunciados, junto con la carga simbólica y estereotipada a ellos asociados, se harían moneda corriente en aeropuertos y vuelos comerciales con posterioridad al 11 de Septiembre de 2001. La islamofobia penetraría profundamente en el sistema aeronáutico. La vulneración de la cultura de paz ínsita en tal fenómeno llegaría para quedarse también en el mundo de la aviación civil.

#### **A.- Nociones previas sobre islamofobia.**

Antes de entrar de lleno en la islamofobia que, post 11-S, se instaló en aeropuertos y a bordo de aeronaves comerciales, estimo sumamente prudente conceptualizar el término primero y caracterizar el fenómeno, después. Todo ello muy brevemente para tener el necesario marco teórico y analítico que delimite el objeto de

estudio del presente.

Como indica el sociólogo puertorriqueño Ramón Grosfoguel:

*“A nivel mundial, la islamofobia es el discurso dominante utilizado dentro del actual contexto “poscolonial” y “posderechos civiles”, donde ya no es “políticamente correcto” usar los viejos argumentos racistas biológicos. Ahora, los discursos racistas dominantes son culturalistas religiosos enfocándose en la islamofobia como la forma principal de golpear a los árabes” (2014, p. 91).*

Por su parte, Abdennur Prado (2009), escritor musulmán, director del Congreso Internacional de Feminismo Islámico y ex-presidente de la Junta Islámica Catalana, luego de sostener que no existe una definición jurídica consensuada del término, entiende que:

*“La islamofobia es una enfermedad psicosocial, del mismo grupo que otras enfermedades como el racismo, la xenofobia, la homofobia o la judeofobia. Este grupo de enfermedades se conoce con el nombre genérico de fascismo, y se fundamenta en el odio al otro, entendido como una entidad ajena y peligrosa, con valores particulares nocivos y contagiosos, amenazadores para el «cuerpo social» (concepción biopolítica de la sociedad). La islamofobia, como las demás variantes del fascismo, prepara las condiciones para el confinamiento y la persecución del colectivo al que demoniza” (Prado, 2009, p. 37).*

Asimismo, Doudou Diène, quien fuera relator Relator Especial de la Organización de las Naciones Unidas sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, tras un pedido de la Comisión de Derechos Humanos del organismo, relativo a examinar la situación de los musulmanes y los árabes en diversas partes del mundo, particularmente en lo que se refería a ataques y atentados físicos contra sus lugares de culto, centros culturales, empresas y bienes cometidos después del 11 de Septiembre de 2001, presentó en 2004 un informe sobre la difamación de las religiones y el combate global contra el racismo (Documento A/HRC/6/6 de la Asamblea General, 2007).

En el mencionado informe, Diène provee una definición de islamofobia al sostener que:

*“Consiste en una hostilidad infundada contra el islam y, por consiguiente, en un sentimiento de temor y aversión respecto de todos los musulmanes o de la mayoría de ellos. Además, hace referencia a las consecuencias prácticas de esta hostilidad en términos de la discriminación, los prejuicios y el trato desigual de los que son víctimas los musulmanes, tanto a título individual como colectivo, y su exclusión de las principales esferas políticas y sociales. El término fue inventado en respuesta a una nueva realidad: la discriminación creciente contra los musulmanes que se ha manifestado en los últimos años” (Documento A/HRC/6/6 de la Asamblea General, 2007, p. 9).*

En 2005, una publicación del Consejo de Europa titulada “*Islamophobia and its Consequences on Young People*” (Islamofobia y sus consecuencias para los jóvenes), la



definía como:

*“el temor o los prejuicios hacia el Islam, los musulmanes y todo lo relacionado con ellos. Ya sea que tome la forma de manifestaciones cotidianas de racismo y discriminación u otras formas más violentas, la islamofobia constituye una violación de los derechos humanos y una amenaza para la cohesión social”* (Casa Árabe-Instituto Internacional de Estudios Árabes y del Mundo Musulmán, 2007, p. 44).

Por su parte, la fundación turca SETA (Foundation for Political, Economic and Social Research), publicó en 2016 un Informe más reciente denominado *“European Islamophobia Report 2015”* de 572 páginas. En él se ocupa de conceptualizar el fenómeno, descartando que las críticas al islam o a los musulmanes puedan ser considerados necesariamente islamofobia. Así, realiza una aproximación conceptual desde la construcción de la otredad como:

*“(…) La islamofobia se trata de un grupo dominante de personas cuyo objetivo es apoderarse, estabilizar y ampliar su poder mediante la definición de un chivo expiatorio, real o inventado, y excluir a este chivo expiatorio de los recursos, derechos, definición de un “nosotros” construido. La islamofobia funciona mediante la construcción de una identidad estática “musulmana”, que se atribuye en términos negativos y se generaliza para todos los musulmanes. Al mismo tiempo, las imágenes islamofóbicas son fluidas y varían en diferentes contextos, ya que la islamofobia nos cuenta más sobre el islamófobo que sobre los musulmanes o el Islam”* (Bayrakli & Hafez, 2016, p. 7).

Por último, la ONG británica Runnymede, *think tank* independiente que, desde hace más de dos décadas viene estudiando formalmente el fenómeno de la islamofobia lo conceptualiza de la siguiente manera:

*“(…) cualquier distinción, exclusión o restricción hacia o contra los musulmanes (o aquellos percibidos como musulmanes) que tiene el propósito o efecto de anular o perjudicar el reconocimiento, disfrute o ejercicio, en igualdad de condiciones, de derechos humanos y libertades fundamentales en el política, económica, social, cultural o cualquier otro campo de la vida pública”* (Elahi, F. & Khan, O., 2017, p. 7).

En materia de caracterización de este fenómeno social, quien desata el puntal del ovillo es la anteriormente mencionada ONG Runnymede Trust, la cual en un informe referido a islamofobia publicado en el año 1997, bajo el rótulo *“Islamophobia: A Challenge for Us All”* (Islamofobia, un desafío para todos nosotros), esboza los lineamientos que lo describen, a saber:

*“1. Se considera el Islam como un bloque monolítico, estático y reactivo al cambio.*

*2. Se considera el Islam como una realidad diferente y “otro”. No tiene valores comunes con las demás culturas, no se ve afectado por estas últimas ni influye en ellas.*

3. *Se considera al Islam como inferior a Occidente. Se le percibe como bárbaro, irracional, primitivo y sexista.*

4. *Se considera al Islam violento, agresivo, amenazador, propenso al terrorismo y al choque de civilizaciones.*

5. *Se considera al Islam como una ideología política utilizada para adquirir ventajas políticas o militares.*

6. *Las críticas a Occidente formuladas por el Islam son rechazadas de forma global.*

7. *La hostilidad con respecto al Islam es utilizada para justificar prácticas discriminatorias hacia los musulmanes y la exclusión de los musulmanes de la sociedad dominante.*

8. *Se considera que la hostilidad contra los musulmanes es natural y normal”.*

(Casa Árabe-Instituto Internacional de Estudios Árabes y del Mundo Musulmán, 2007, p. 43/44).

## **B.- El fenómeno en el mundo aeronáutico.**

Habiendo delimitado conceptualmente la islamofobia a efectos de una mejor comprensión analítica de este fenómeno social, corresponde ahora sí posar el foco de estudio en el ámbito aeronáutico, en particular. Ello en búsqueda de constatar otra de las hipótesis principales del presente trabajo de investigación: afirmada la existencia de una (re) construcción de estereotipos en torno a personas árabes y/o musulmanas o con rasgos fenotípicos que se atribuyen a aquellas con posterioridad al 11-S, en general, comprobar si aquellos estereotipos (re) contruidos y reforzados post 11-S, se replican en los aeropuertos y a bordo de aeronaves comerciales, en particular, conduciendo a la vulneración de derechos fundamentales de las mismas. En otras palabras, si hay (o no hay) islamofobia también en el mundo de la aviación civil post 11-S.

Al respecto, huelga aclarar que no existe jurisprudencia en la materia a nivel europeo –ni en Derecho comparado-, por casos de abusos de autoridad o discriminación contra personas árabes y/o musulmanas acaecidos en controles de seguridad aeroportuarios o a bordo de aeronaves comerciales. Sólo existen algunos casos que, sin llegar a los tribunales, han sido denunciados por la prensa –cierta prensa, como veremos-, por ciertas organizaciones no gubernamentales de defensa de derechos humanos o ante organismos administrativos –no jurisdiccionales-.

Así, en este específico campo del transporte no se han llegado a judicializar los casos como sí se ha hecho en otros ámbitos; fundamentalmente, en el ámbito escolar y laboral. No ahondaré en las cuestiones de fondo resueltas por las correspondientes sentencias –las cuales resultan interesantísimas al mostrar una clara tendencia jurisprudencial que relega y restringe ilegítimamente el ejercicio del derecho de libertad religiosa de las personas de confesión musulmana en pos de supuestos “valores democráticos”- pero sí pretendo dejar establecido –y a modo meramente

ejemplificativo- que existe jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos o Tribunal de Estrasburgo y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en materia de libertad religiosa y discriminación contra musulmanes. Huelga reiterar. Casos generados en el contexto escolar y en el laboral; no en el aeronáutico-aeroportuario.

En las acciones judiciales del Tribunal de Estrasburgo, las mismos han estado referidas a la prohibición del uso del velo islámico no integral en el contexto escolar como los casos “Dahlab c. Suiza” (sentencia de 15 de febrero de 2001), “Leyla Sahin c. Turquía” (sentencia de 10 de noviembre de 2005), “Kervanci c. Francia” (sentencia de 4 de diciembre de 2008) y “Dogru c. Francia” (sentencia de 4 de diciembre de 2008) así como también respecto a la prohibición del velo integral en “S.A.S c. Francia” (sentencia del 1 de julio de 2014), “Belcacemi y Ousar c. Bélgica” (sentencia de 11 de julio de 2017) y “Dakir c. Bélgica” (sentencia de 11 de julio de 2017) (Relaño Pastor, 2018).

De igual manera, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha sentado un precedente reciente, al pronunciarse el 14 de Marzo de 2017, en dos casos relativos a la discriminación en el empleo, tras haber recibido sendas consultas por parte del Tribunal de Casación belga (caso Achbita) y del Tribunal de Casación francés (caso Bougnaoui), en torno a la posible discriminación derivada de las prohibiciones del uso visible de cualquier signo político, filosófico o religioso en el trabajo -en concreto, el velo islámico- (Relaño Pastor, 2018).

Excede el ámbito del presente trabajo de investigación indagar en los motivos o las causas que conducen a que los pasajeros de transporte aerocomercial que sufren tales formas de discriminación (en clave islamófoba), en la generalidad de los casos, no insten las respectivas acciones judiciales ante los órganos jurisdiccionales competentes. Así, la vulneración de sus derechos se traduce sólo en alguna acción de tipo administrativa, acudiendo a organizaciones no gubernamentales y/o a la prensa, a fin de que sus atropellos sean visibilizados. Con ese disparador intelectual, dejo abiertas la reflexión y la (auto) invitación para una eventual investigación futura al respecto.

Ahora bien, asentado que no existe jurisprudencia en el ámbito aeronáutico que de cuenta de casos de discriminación por islamofobia en aeropuertos o a bordo de aeronaves comerciales, corresponde comprobar aquella hipótesis inicial de la investigación haciendo acopio de otras fuentes de información. Quiero ser clara y concisa sobre este punto: existen muy pocos estudios académicos e investigaciones previas sobre la especificidad del objeto de estudio planteado en el presente. Hay inmensidad de bibliografía referida a terrorismo; una cantidad respetable de publicaciones sobre seguridad aérea –entendida como *security*- y un número variado, multidisciplinar y más reciente de estudios sobre islamofobia –desde el campo de la sociología, la antropología, la historia, la geopolítica, la educación y el derecho, sólo por nombrar algunas disciplinas-. Tales, tres de las principales categorías analíticas trabajadas a lo largo de todo el proceso investigativo que aquí nos convoca.

No obstante ello, no hay estudios integrales o investigaciones académicas concretas que profundicen sobre la asociación o yuxtaposición de los tres fenómenos mencionados -ni mucho menos, sobre sus implicancias en la cultura de paz-. Sí los hay sobre las referidas categorías conceptuales desde un abordaje analítico segmentado. De igual manera, es dable encontrar estudios o investigaciones sobre islamofobia en general pero –so riesgo de ser reiterativa, insisto- no sobre islamofobia en el mundo aeronáutico. Así, los pocos estudios cuantitativos que existen sobre islamofobia en aeropuertos no se engloban en el marco de una investigación integral sobre el fenómeno en ese preciso y particular ámbito espacial.

De ahí que, a efectos de contrastar hechos y comprobar una de las hipótesis nucleares de mi trabajo de investigación, he recurrido a publicaciones periodísticas y a algunas estadísticas de organizaciones no gubernamentales o *think tank* -sobre todo, europeas- que al estudiar la temática de la islamofobia en un contexto general, mencionan aisladamente –y al pasar- algún dato interesante en el particular escenario de la aviación civil, aunque sin profundizar en la materia.

Efectuadas estas aclaraciones preliminares, estimo prudente ahora sí clarificar que los artículos periodísticos que citaré a continuación corresponden –todos ellos- a medios de comunicación masiva de tinte local o regional. En el caso, de la prensa escrita. Ello también nos da cierta idea acerca de la tendenciosa línea de los grandes grupos de comunicación hegemónicos –españoles, europeos e internacionales- que, en general, se muestran más interesados en contribuir al fortalecimiento de los estereotipos en torno a las personas árabes y/o musulmanas y al robustecimiento de la islamofobia que a denunciar casos de discriminación contra estos colectivos. Claro, los titulares que causan impacto, venden más periódicos. No es “noticia” que a una pasajera hiyab o velo islámico la hayan discriminado o le hayan realizado un chequeo vejatorio o más riguroso que el de rutina, en un control de seguridad aeroportuario. No impacta demasiado en la audiencia que a un pasajero con burka lo hayan obligado a desembarcar de una aeronave comercial porque su compañero de fila lo había oído rezar en su asiento, antes del cierre de puertas del avión. Ese tipo información para ese tipo de prensa escrita hegemónica/occidental no vende.

Lo que sí vende periódicos es el relato estereotipado y estigmatizante de un musulmán detenido por presunto terrorismo o por cualquier otro tipo de delincuencia, bajo un gran titular que busque generar el mayor impacto posible en el público lector. Titulares sensacionalistas de este tipo –y en este caso, de la prensa española- como los citados por Sara Piquer Martí (2015), por un lado y por Carla Calvo Barbero y Pilar Sánchez García (2017), por otro lado, a saber:

- “*España, nido islamista*” (La Razón, 29 de Abril de 2013);
- “*España, terreno abonado para el yihadismo salafista*” (La Razón, 2 de Junio de 2013);
- “*Polvorín en Londres: un 67 % más de musulmanes y un 13 % menos de*

*cristianos”* (La Razón, 24 de mayo de 2013);

- “*Vuelve el fantasma de Londonistán*” (El País, 25 de Mayo de 2013);
- “*Corán y jeringuilla en mano*” (ABC, 11 de enero de 2015).

Así, de estos pocos ejemplos reales reproducidos -del numeroso universo de titulares y artículos del mismo tenor que abundan en la prensa española, europea e internacional-, se percibe una patente (y recurrente) estigmatización desde los medios de comunicación masiva hacia las personas de confesión musulmana, en la que se busca intencionadamente vincularlas con terrorismo, delincuencia, violencia, agresión, belicosidad. Tendencia y estigmatización que también pretende instalar –o más bien, reinstalar- miedo en la población, bajo aquella fórmula que, en la actualidad, entiende que informar y atemorizar son dos caras de la misma moneda. Eso es lo que impacta. Eso es lo que vende.

Pues bien, retomando el foco de análisis en la constatación de la existencia de casos de (re) construcción de estereotipos respecto de personas árabes y/o musulmanas o con rasgos fenotípicos asociados a las mismas e islamofobia y la consecuente vulneración de sus derechos fundamentales con posterioridad al 11 de Septiembre de 2001, particularmente en controles de seguridad aeroportuarios y a bordo de aeronaves comerciales –tal, una de las hipótesis troncales del presente trabajo de investigación-, replicaré artículos recientes de diversos medios de comunicación masiva, destacando los titulares y haciendo una breve reseña de los hechos allí reproducidos, por orden cronológico.

- **“*Airline passenger told to conceal Arabic T-shirt*”** (NBC, 30 de Agosto de 2006). El referido titular podría traducirse al español como “Pasajero fue obligado a esconder su remera árabe”. El activista de origen palestino-iraquí y residente en Estados Unidos, Raed Jarrar, presidente de la ONG “Iraq Project for Global Exchange”, fue detenido en el Aeropuerto JFK de Nueva York por llevar una camiseta con el eslogan “*We will not be silent*” en inglés y en árabe –tal frase puede leerse en español como “No seremos silenciados”-. Primeramente, fue abordado por cuatro oficiales de seguridad de la propia aerolínea JetBlue, antes del embarque de su vuelo, los cuales lo obligaron a ponerse otra camiseta por encima de la que él llevaba, como requisito para permitirle embarcar en su vuelo. A posteriori y una vez que embarcó, Jarrar fue obligado por personal de la aerolínea a cambiar su asiento ubicado en la parte delantera del avión y relocalizado en la parte trasera del mismo.
- **“*Los musulmanes piden que se investigue su discriminación en los aeropuertos*”** (La Vanguardia, 22 de Noviembre de 2006). La asociación activista estadounidense pro-musulmana denominada “Consejo sobre Relaciones Americanas-Islámicas” (CAIR, por sus siglas en inglés) solicitó al Congreso estadounidense que investigue la discriminación contra minorías religiosas y étnicas en los aeropuertos, después de que seis líderes musulmanes (imanes)

fueran expulsados de un vuelo nacional de la aerolínea US Airways, en el aeropuerto internacional Minneapolis-St. Paul de Minesota, por supuesta "actividad sospechosa" tras haber estado rezando en el aeropuerto. Luego de ser desembarcados compulsivamente, los imanes fueron esposados e interrogados durante varias horas antes de que las autoridades los dejaran en libertad.

- ***“Obligan a nueve pasajeros musulmanes a desembarcar de un avión en EE.UU.”*** (La Voz de Galicia, 03 de Enero de 2009). Nueve pasajeros musulmanes -ocho de ellos de nacionalidad estadounidense-, incluidos tres niños –de 7, 4 y 2 años-, fueron obligados a desembarcar de un avión de la compañía aérea AirTran que iba a emprender un vuelo interior en Estados Unidos, de Washington a Orlando (Florida), después de que otros dos pasajeros escucharan lo que consideraron comentarios sospechosos sobre seguridad aérea.

- ***“La policía desembarca a un pasajero en Londres por un mensaje sobre «rezos»”*** (Radio Intereconomía, 03 de Marzo de 2016). La policía británica obligó, en el aeropuerto londinense de Luton, a desembarcar a un pasajero de un vuelo con destino a Ámsterdam, luego de que otro pasajero sentado en su misma fila alertara a la tripulación acerca de un mensaje de texto en el que hablaba sobre “rezos”. Asimismo, fue interrogado por la policía aeroportuaria y a pesar de que los agentes descartaron que el pasajero fuera una amenaza para la seguridad del vuelo, los pilotos de la compañía EasyJet rechazaron aceptarle de nuevo a bordo, por lo que se vio obligado a viajar en el siguiente vuelo, más de tres horas después.

- ***“Islamofobia: los aeropuertos de A Coruña y Bilbao registraron en el viaje de ida y en el de vuelta a las dos únicas mujeres que llevaban velo”*** (Info libre, 6 de Noviembre de 2017). En el aeropuerto de A Coruña, de un grupo de ocho mujeres que viajaban a Bilbao, dos de ellas fueron separadas del resto de sus acompañantes para efectuarles un control de seguridad adicional, por medio del cual fueron sometidas a exámenes “aleatorios” de explosivos. Las dos jóvenes eran las únicas del grupo que llevaban el velo islámico o *hiyab*. A las otras seis mujeres que no llevaban el velo en sus cabezas, no se las registró. A su regreso, en el aeropuerto de Bilbao, se repitió la misma situación por parte de las autoridades aeroportuarias bilbaínas.

- ***“Islamofobia en España”*** (El Español, 20 de julio de 2018). Cito, a continuación y en forma textual las palabras del autor del editorial –Luis Castellví Laukamp, doctor en literatura española por la Universidad de Cambridge- quien da cuenta de un episodio islamófobo que vivió una mujer musulmana en el aeropuerto de Heathrow (Londres).

*“Recientemente, hablé con una amiga musulmana, estudiante de posgrado en Cambridge. La última vez que voló de Riad a Heathrow, fue retenida catorce horas en el aeropuerto londinense. Después la sometieron a un interrogatorio de hora y*



*media. ¿Su crimen? En el avión olvidó cambiarse la abaya (vestido saudí de seda negra) por la indumentaria occidental, por lo que parecía sospechosa. Le pregunté si quería transmitir algún mensaje sobre los musulmanes: "We are not aliens, we are humans" [No somos alienígenas, somos seres humanos]. Una petición de mínimos, pero indicativa del trato que reciben en Europa” (El Español, 20 de julio de 2018, párr. 13)*

- ***“El 88% de las personas detenidas en los aeropuertos del Reino Unido son musulmanes”*** (La Gaceta, 26 de Agosto de 2019). El presidente de la ONG británica CAGE, Adnan Siddiqui, la cual aboga por el debido proceso y denuncia políticas estatales discriminatorias, luego de denunciar que los musulmanes están siendo detenidos en los aeropuertos británicos por períodos de hasta seis horas debido a los poderes que las fuerzas de seguridad tienen actualmente para combatir el terrorismo cita, en concreto, dos casos. El primero el de un hombre musulmán de nombre Omer, que declaró a “The Guardian” que, desde 2005, había sido detenido más de 40 veces cuando regresaba al Reino Unido pero que nunca había sido condenado por ningún delito. El segundo de los casos, el de una mujer que regresando de La Meca fue detenida y retenida en un aeropuerto británico durante cinco horas. No sólo la separaron de su esposo e hijo, sino que le tomaron sus huellas digitales, una muestra de ADN, le registraron su equipaje y le quitaron su teléfono. A la pasajera musulmana se le preguntó qué pensaba sobre el ataque terrorista de Westminster de 2017 y las guerras en Siria y Yemen. Según la referida ONG, los musulmanes afirman que tras ser detenidos e interrogados en los aeropuertos, las preguntas se centran en sus creencias religiosas, si rezan con frecuencia, si ayunan y si han estado en La Meca.

- ***“Dos musulmanes afirman que American Airlines canceló su vuelo a DFW porque sobrecargos se sintieron incómodos”*** (The Dallas Morning News, 20 de Septiembre de 2019). Dos pasajeros musulmanes denunciaron haber sufrido discriminación por parte de la compañía aérea American Airlines, luego de que su vuelo de Alabama a Dallas fuera cancelado, tras manifestaciones de un pasajero y de un miembro de la tripulación que expresaron “no sentirse a gusto” al observar que ambos pasajeros se habían saludado mediante señas al abordar el vuelo en Alabama. Al desembarcar, fueron seguidos por oficiales de seguridad e interrogados por un agente del FBI y su equipaje revisado nuevamente por la Transportation Security Administration (TSA).

- ***“Multan a Delta por discriminar a pasajeros musulmanes”*** (DW, 25 de Enero de 2020). El Departamento de Transporte de Estados Unidos multó a la aerolínea Delta Airlines con USD 50.000 al considerar que había incurrido en conducta discriminatoria en relación a tres pasajeros musulmanes, a quienes en julio de 2016 obligaron a desembarcar de sus respectivos aviones, para luego interrogarlos y obligarlos a tomar otros vuelos hacia su destino. Lo antedicho

sucedió a raíz de que empleados de la aerolínea –en concreto, tripulantes de cabina de pasajeros- denunciaron comportamientos que les parecían extraños y manifestaran que se sentían “incómodos” de llevarlos a bordo. Todo ello incluso después de que los propios agentes de seguridad de la aerolínea los autorizaran a viajar. Es oportuno aquí clarificar que la multa a la referida línea aérea no le fue impuesta en una instancia judicial sino meramente administrativa.

- **“El presidente de Ryanair quiere mayores controles para los varones musulmanes”** (ABC, 22 de Febrero de 2020). El director ejecutivo de Ryanair, la aerolínea más grande de Europa que transporta 154 millones de pasajeros al año, Michael O’Leary, en una reciente entrevista al diario británico “The Times” expresó que quiere mayores controles para los varones musulmanes. Así, sostuvo:

*“¿Quiénes son los terroristas? Serán viajeros varones solitarios. Si viajas en familia con un montón de niños, las posibilidades de que pretendas hacer estallar el avión son cero. No lo puedes decir, porque suena a racismo. Pero normalmente serán varones musulmanes. Hace 30 años eran los irlandeses. Si la amenaza viene de ahí, céntrate en la amenaza”* (ABC, 22 de Febrero de 2002, párr. 2).

Además de las citadas publicaciones periodísticas, quiero aquí agregar un caso particular más recogido en otra fuente bibliográfica referida a islamofobia en general –no estrictamente en el contexto aeroportuario- así como una (y sólo una) referencia a datos cuantitativos –aislados- sobre islamofobia en aeropuertos, siendo el colectivo encuestado musulmanes británicos y la encuestadora una conocida fundación de defensa de derechos humanos llamada actualmente “Open Society Foundation” –antes, “Open Society Institute”- fundada en 1979.

El caso adicional:

*“En agosto de 2006, en el aeropuerto de Málaga, un grupo de pasajeros exigió que dos jóvenes pakistaníes fueran apeados del avión. Los dos pasajeros — británicos de origen paquistaní— abandonaron el avión acompañados por agentes de la Guardia Civil”* (Prado, 2009, p. 56).

El dato cualitativo:

*“Durante el período 2006-2007 se han documentado varios casos de discriminación en aeropuertos, a causa de la apariencia musulmana de los pasajeros. En 2005, el Open Society Institute realizó una encuesta en Reino Unido, según la cual el 32% de los musulmanes afirmaba haber sufrido discriminación religiosa en los aeropuertos”* (Prado, 2009, p. 52).

Pues bien, luego de reseñar las referidas publicaciones periodísticas y las (escuetas) estadísticas que versan sobre la especificidad del objeto de estudio tratado en el presente trabajo de investigación, se patentiza que la vulneración de derechos fundamentales de personas árabes y/o musulmanas o con rasgos fenotípicos asociados a las mismas, como consecuencia de la exacerbación de estereotipos nocivos que han

conducido a una marcada islamofobia en los controles de seguridad aeroportuarios y a bordo de aeronaves comerciales –con posterioridad al 11 de Septiembre de 2001- es una realidad de la praxis aeronáutica actual. Como se ha visto, no se trata de un puñado de hechos aislados. La islamofobia que ya venía dando algunos vestigios previos de enraizamiento, a partir del 11 de Septiembre de 2001 se instalaría en todo su esplendor también en el ámbito aeronáutico.

La consideración monolítica de las personas árabes y/o musulmanas o con rasgos fenotípicos asociados a ellas, con posterioridad al 11-S, ha ganado terreno también en la aviación civil. Al decir de Prado,

*“Asistimos a la propagación de estereotipos negativos sobre el islam y los musulmanes, según el paradigma «todos son uno»: los musulmanes constituyen un todo, y deben ser tratados únicamente a partir de este estereotipo” (2009, p. 42)*

La mera individualización de un pasajero por su vestimenta, por sus rasgos fenotípicos y/o por su expresión idiomática, su estigmatización bajo la rotulación asociada de “árabe-musulmán-fundamentalista-terrorista”, y su consecuente sometimiento a procedimientos de seguridad adicionales, detención sin justa causa, interrogatorios en recintos aeroportuarios aislados, desembarque compulsivo y privación de continuación de su vuelo luego de haber embarcado en las aeronaves comerciales –y por ende, tras haber superado exitosamente los controles de seguridad aeroportuarios-, constituyen ciertamente vulneraciones de los derechos fundamentales de la persona.

No me refiero aquí a la vulneración de los derechos de la persona en su condición jurídica de “pasajero” ni a las implicancias legales del incumplimiento del contrato de transporte aéreo –los cuales aunque se me presentan apasionantes, exceden el ámbito de la presente investigación-. El enfoque es exactamente el inverso. No aludo a la persona como pasajero sino al pasajero como persona. Así, hago referencia aquí a la vulneración de los derechos del pasajero en su calidad de “ser humano”, desde que prácticas, medidas y procedimientos como los descritos y reseñados ut supra, refuerzan, potencian y agravan los estereotipos y la islamofobia, vulnerando derechos humanos de la persona –la libertad religiosa, en tanto libertad de pensamiento, de conciencia y de culto; la libertad de expresión; el derecho a la intimidad y a la integridad corporal, los primeros- y con ello, hiriendo profundamente la cultura de paz.

Lamentablemente y como indicara al comienzo de este acápite, muy pocas de estas situaciones que patentizan conductas francamente discriminatorias –islamóforas, lisa y llanamente- y abusos de autoridad por parte de los organismos estatales encargados del *security*, llegan a judicializarse e incluso a trascender más allá de una simple queja administrativa o una denuncia a un portal de un medio de comunicación local o comunal, dispuesto a replicar la noticia. Quizá por desinformación. Quizás por haber normalizado la tensión que experimenta el pasajero en los distintos estadios de su recorrido aeroportuario. Quizás por la prisa que lleva el pasajero tendiente a no perder

su vuelo. Quizá por el carácter internacional de la aviación que dificulta la colección de elementos en el lugar del hecho –un aeropuerto distante del lugar de residencia, una aeronave de matrícula extranjera-. Quizá por la imposibilidad de recoger alguna prueba que permita dar cuenta de la discriminación o de la vulneración de sus derechos –pruebas que quedan en poder de las autoridades competentes-. Quizá porque al colectivo árabe y/o al colectivo musulmán ya se les haya hecho “moneda corriente” tolerar las vejaciones y los excesos del personal aeroportuario y/o aeronáutico, en pos de una seguridad paranoide post 11-S. Quizá porque perciben en cada agente encargado del *security* aquel axioma de Sartori (2016) según el cual el islam es incompatible con Occidente. Quizás porque no les haga falta desmenuzar analíticamente a Lewis o a Huntington para entender, en carne propia, lo que significa el “choque civilizacional”. Quizás porque aprendieron a llevar la humillación frente a los abusos de autoridad y los atropellos a la dignidad humana. Quizás porque hayan internalizado que llevar barba o vestir una burka o un hiyab los hace asimilables a fundamentalistas, extremistas y terroristas a los “ojos occidentales”, hasta que no se demuestre lo contrario.

## X. CONSTATACIÓN DE HIPÓTESIS Y CONCLUSIONES.

Habiendo llegado a esta instancia del trabajo de investigación, luego del estudio profundizado y la indagación profusa de las categorías analíticas abordadas en el presente –esto es, seguridad aérea, terrorismo, (re) construcción de estereotipos post 11-S e islamofobia en aeropuertos y a bordo de aeronaves comerciales-, corresponde ahora determinar si se han constatado (o no) las hipótesis iniciales planteadas.

Al respecto, conviene recordar que las principales hipótesis propuestas fueron:

- 1). la existencia de cambios en materia de *security* en los aeropuertos y a bordo de aeronaves de transporte aerocomercial, con posterioridad al 11 de Septiembre de 2001;
- 2). la existencia de estereotipos en torno a las personas árabes y/o musulmanas o con rasgos fenotípicos asociados a las mismas, reconstruidos y potenciados con posterioridad a los atentados terroristas del 11 de Septiembre de 2001, en general; y 3).

la réplica de esos estereotipos reconstruidos y potenciados post 11-S, respecto a personas árabes y/o musulmanas o con rasgos fenotípicos asociados a ellas, en los controles de seguridad aeroportuarios y/o a bordo de aeronaves comerciales, en particular.

Pues bien, importa afirmar que las tres hipótesis planteadas al inicio del proceso investigativo han sido constatadas.

En primer lugar y merced a una perspectiva de abordaje eminentemente jurídico, ha quedado suficientemente patentizado que tras los atentados terroristas del 11 de Septiembre de 2001 en suelo estadounidense, se sucedieron trascendentes cambios en las normas internacionales y europeas referidas a la lucha contra el terrorismo y a la prevención de actos de interferencia ilícita, a efectos de incluir las nuevas amenazas terroristas. Ello tomando como base las fallas estructurales del sistema aeronáutico en

su integridad, que fueron advertidas tras el 11-S. La adopción del Convenio de Beijing y su Protocolo complementario (Convenio para la represión de actos ilícitos relacionados con la aviación civil internacional, 2010) fue una de las más notables conquistas aeronáuticas de la comunidad internacional, tras nueve años de intensa y copiosa labor normativa.

Lo propio en relación a los cambios normativos en materia de seguridad aérea o *security*. A este último respecto, la Organización de Aviación Civil Internacional se erigió en la promotora de tales transformaciones normativas, comenzando por la Resolución A33-1 aprobada en Octubre de 2001 titulada “Declaración sobre el uso indebido de aeronaves civiles como armas de destrucción y sobre otros actos de terrorismo que afectan a la aviación civil” (Resolución A33-1 de la Organización de Aviación Civil Internacional, 2001) y continuando por la enmienda del propio Anexo 17 al Convenio sobre Aviación Civil Internacional (1974) en Diciembre de 2001.

No obstante la uniformidad normativa lograda a través de la referida enmienda al Anexo 17 (1974), los Estados no tardarían en sancionar normas internas que - salvaguardando ese mínimo común denominador internacional-, impusieran medidas de seguridad más restrictivas a las del Anexo 17. Así, se pudo comprobar mediante el estudio de caso en modalidad instrumental cómo fueron sucediéndose los cambios en los procedimientos y protocolos de seguridad aeroportuarios en los Estados Unidos de América, de la mano de la creación de la Transportation Security Administration (TSA), organismo público que pasó a tener la responsabilidad exclusiva del *security* en todos los aeropuertos estadounidenses.

En segundo lugar, se constató la existencia de una (re) construcción de estereotipos en relación a las personas árabes y/o musulmanas o personas con rasgos fenotípicos asociados a las mismas, en general, con posterioridad a los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001. Así, a través de un enfoque lingüístico y mediante el análisis de los marcos discursivos de Bush (h) que se mantendrían durante toda su Administración, se puso de resalto el constructo simbólico de una alteridad dicotómica basada en un proceso de identificación/diferenciación, enalteciendo la identidad nacional estadounidense al colocarla en un altar de superioridad –sinónimo de democracia, modernidad y civilización- y contraponiéndola a una otredad –la civilización islámica- equivalente a atraso, violencia, fundamentalismo y barbarie y relegándola a un lugar de inferioridad. De esa manera, y desde la propia estructura estatal de los Estados Unidos de América, se reeditó y revigorizó aquella cosmovisión del “choque de civilizaciones” de Lewis (2001) y de Huntington (1997).

En tercer lugar, se comprobó la existencia de islamofobia, en particular, en los controles de seguridad aeroportuarios y a bordo de aeronaves comerciales, post 11-S. A través del estudio colectivo de casos efectuado mediante el análisis de publicaciones periodísticas inmediatamente posteriores a los atentados terroristas y otras, más recientes y de informes de organizaciones no gubernamentales y *think tanks* especializadas en la materia, se pudieron contrastar hechos que dan cuenta de la

presencia de distintas formas de discriminación en relación al colectivo árabe/musulmán en el ámbito de la aviación civil, con posterioridad al 11 de Septiembre de 2001.

Así, se evidenció que aquellos estereotipos (re) contruidos y potenciados desde el discurso y la retórica, en general, han cobrado encarnadura en la praxis aeroportuaria -en particular- estigmatizándose a pasajeros en función de su vestimenta, sus rasgos fenotípicos y/o sus expresiones idiomáticas y, consecuentemente, sometiénolos a controles y medidas adicionales de seguridad, a ser interrogados y/o detenidos sin justa causa por las autoridades encargadas del *security* aeroportuario y a ser desembarcados compulsivamente de aeronaves comerciales –entre otros casos-, vulnerando así sus derechos fundamentales.

Comprobadas las hipótesis principales del trabajo de investigación, es dable concluir enfáticamente que la aviación civil, en materia de *security*, cambió radicalmente con posterioridad al 11 de Septiembre de 2001. No obstante el necesario robustecimiento de las normas y procedimientos de *security*, a fin de prevenir la repetición de atentados terroristas que incluyeran nuevas amenazas contra la seguridad de la aviación civil, en la praxis aeronáutica comenzó a exacerbarse un fenómeno nocivo de discriminación y estigmatización de las personas árabes y/o musulmanas o con rasgos fenotípicos asociados a ellas, asimilándolas a fundamentalistas y terroristas en el marco de una consideración monolítica del islam.

Como sostenía Edward Said,

*“El cuidadosamente planeado, horrendo y patológicamente motivado ataque suicida y la masacre masiva llevada a cabo por un pequeño grupo de militantes trastornados se ha convertido en una prueba de la tesis de Huntington. En lugar de verla por lo que es, la apropiación de grandes ideas (uso el término sin excesivo rigor) por parte de una minúscula banda de locos fanáticos con fines criminales (...)”* (2001, 04 de octubre, párr. 5).

Aquellas “raíces de la ira musulmana” (Lewis, 2001), aquellas “fronteras sangrientas del islam” (Huntington, 1997) y aquella “incompatibilidad del islam con Occidente” (Sartori, 2016, 08 de febrero), se instalarían desde el 11 de septiembre de 2001 a sus anchas en el ámbito aeronáutico, perdurando incólumes hasta la fecha. El estudio colectivo de casos ha demostrado que tal fenómeno acontece no sólo en los controles de seguridad de los aeropuertos de Estados Unidos de América o a bordo de aeronaves de matrícula estadounidense sino en aeropuertos de distintas latitudes y compañías aéreas de diversos Estados. La presunción de sospecha de terrorismo de las personas árabes y/o musulmanas o con rasgos fenotípicos asociados a ellas que revisten la calidad de pasajeros de transporte aerocomercial, llegaría para quedarse en el mundo de la aviación civil post 11-S.

En virtud de la constatación de las hipótesis en el sentido antes señalado y las conclusiones apuntadas, considero que las implicancias en materia de cultura de paz son abundantes. A continuación, una (humilde) contribución en clave de lineamientos



generales a tomar en cuenta para la erradicación de los estereotipos y estigmas en relación a las personas árabes y/o musulmanas o con rasgos fenotípicos asociados a las mismas, en general y en el ámbito aeroportuario/aeronáutico, en particular. Todo ello con miras a fortalecer la cultura de paz y los derechos humanos.

## **XI. REFLEXIONES Y APORTES DESDE LA CULTURA DE PAZ.**

Habiendo transitado las diferentes etapas del presente trabajo de investigación como un verdadero vuelo –debo reconocer: vuelo que ha sido por momentos, incómodo; por momentos, poco placentero y con turbulencia permanente-, desde el despegue –la formulación de las hipótesis iniciales y los objetivos-, ascendiendo hasta alcanzar la altura crucero –con el estado de la cuestión- y completando la mayor fase del trayecto – con el desarrollo del marco teórico y analítico- para finalmente iniciar el descenso –la constatación de las hipótesis-, corresponde ahora sí realizar las maniobras pertinentes orientadas al aterrizaje –las reflexiones desde la cultura de paz-, en tanto fase final del vuelo.

Considero que no hay mejor analogía para este estadio de la investigación que justamente la aeronáutica del ATERRIZAJE. La pretensión aquí es la aterrizar los conceptos. Aterrizar las unidades analíticas que he ido desmenuzando y profundizando a lo largo de todo el trabajo de investigación. Aterrizar las hipótesis constatadas. Aterrizar, con pensamiento crítico y reflexividad mediante, qué tiene para aportar la cultura de paz en relación al objeto de estudio investigado. Me permito adelantar que las contribuciones son muchas.

No encuentro mejor manera de delinear estos aportes que a través de verbos. Ello por cuanto entiendo que la trascendencia y la fecundidad de la cultura de paz, debe hacer mella no sólo desde la necesaria teorización sino también y esencialmente desde la acción y la praxis. Así, busco darle encarnadura a aquella cosmovisión que expresa *“Mucha gente pequeña, en lugares pequeños, haciendo cosas pequeñas, puede cambiar el mundo”*.

Así, dejo establecidos estos lineamientos de todo lo aprendido y aprehendido a lo largo del presente viaje. Eso sí. No sin antes solicitarles a los lectores/pasajeros que abrochen sus cinturones de seguridad, augurando un aterrizaje suave y confortable al llegar a destino.



### **EDUCAR.**

O mejor dicho: educar, educar y educar. Le he asignado a este verbo el primer lugar, *ex profeso*. La educación como base, principio y fin de la transformación social. La educación como pilar de la sociedad, desde los ámbitos de sociabilización primaria en adelante. La educación como norte de todos los procesos de aprendizaje.

Educar para erradicar, en general, todo tipo de estereotipos y en

particular –y en lo que hace al objeto de estudio del presente-, los estereotipos en torno a las personas árabes/musulmanas o con rasgos fenotípicos asociados a personas las mismas. Educar para eliminar la estigmatización. Educar para suprimir la islamofobia. Desde el aula y el hogar en adelante.

Educar en valores.

*“(...) pero unos valores específicos como la cooperación, la solidaridad, la justicia, el respeto, el amor, la comprensión, la libertad, la autonomía, la aceptación y aprecio a las diferencias, entre otros. Además, incluye la crítica y reflexión acerca de los aspectos negativos de los valores o su antítesis como la competencia, el individualismo, la indiferencia, la discriminación, la opresión, la injusticia, la falta de solidaridad, la incompreensión...”* (Cerdas Agüero, 2013, p. 198).

Educar en derechos humanos, por cuanto,

*“los derechos humanos proveen el marco normativo y formativo idóneo para contextualizar la educación para la paz, haciendo así la paz pertinente, real y concreta. (...) Tanto una cultura de derechos humanos como una cultura de paz son esenciales para la defensa de la dignidad humana”.* (Pascual Morán, 2013, p. 479).

Educar desde la justicia social.

*“El aprendizaje en derechos humanos con el referente de la justicia social es un proceso de empoderamiento en que las personas, colectivos o grupos sociales fortalecen sus capacidades, su visión, su confianza y su protagonismo para impulsar cambios positivos y revertir paulatinamente las situaciones de vulnerabilidad o riesgo que ellas u otras viven en espacios y ámbitos de experiencia compartidos; reconociéndose y asumiendo su papel como ciudadanos activos y críticos en el uso efectivo o la reivindicación, profundización y extensión de los derechos políticos, sociales, económicos, culturales y medioambientales”* (García Vallinas, 2015, p. 58).

Educar en cultura de paz. Educar para la paz. Lo cual,

*“(...) significa preparar a las nuevas generaciones para buscar un nuevo consenso fundamental sobre convicciones humanas integradoras, que como ha señalado Hans Küng, incluirá una pluralidad heterogénea de proyectos vitales, comportamientos, lenguajes, formas de vida, conceptos científicos, sistemas económicos, modelos sociales y comunidades creyentes, y que infunde en la sociedad internacional unas pautas de comportamiento ético y moral, comprensión humana y empatía, con el propósito de lograr una cooperación pacífica en la mejora de la condición humana. Este consenso no puede ser una norma estricta, o una imposición policial, sino un consenso ético, un diálogo entre todas las tradiciones culturales, un no-centrismo de la historia del pensamiento humano, más fácilmente obtenible cuanto mayor sea nuestra percepción de sentirnos miembros responsables del planeta (...)”* (Fisas, 2011, p. 8).

Para cerrar esta trascendente verbalización, quiero acercar un ejemplo práctico y real de educación en la deconstrucción de estereotipos –y, en concreto, en la deconstrucción de la islamofobia-, educación en valores y en derechos humanos, en un contexto de sociabilización primaria. En definitiva, educación para la paz y en cultura de paz.

*“Dos policías visitan una escuela en el Reino Unido. Dos hombres, uno de ellos con el cabello en pinchos, chaqueta de cuero y pantalones vaqueros, y el otro con indumentaria musulmana, barba y un gorro musulmán, visitaron una escuela del Reino Unido. Se preguntó a los alumnos cuál de ellos era el imán y cuál el detective. Huelga decir que se quedaron pasmados cuando el joven moderno resultó ser el imán, mientras que el ataviado a la usanza musulmana era el policía. Este último relató cómo era retenido en los aeropuertos y se veía obligado a mostrar su placa de policía”* (Organización de Seguridad y Cooperación de Europa, 2012, p. 39).



### **VISIBILIZAR.**

Hablar de estereotipos. Hablar de la estigmatización de determinado colectivo. Hablar de la vulneración de derechos fundamentales. Hablar de islamofobia. En el aula, en el barrio, en el aeropuerto, en la comunidad, durante el almuerzo familiar en el hogar, en la oficina, con nuestros colegas, con los amigos, con los vecinos. No acostumbrarnos jamás a ninguna forma de discriminación contra la persona humana. No normalizar los atropellos contra la dignidad humana. No esconder estas situaciones. Mucho menos, justificarlas. No victimizar a la víctima. Empatizar



### **DENUNCIAR.**

La facultad de formular una denuncia no es más el legítimo ejercicio de un derecho de toda persona. Denunciar los abusos de autoridad. Denunciar la omisión de los deberes de funcionario público. Denunciar cualquier tipo de discriminación. Denunciar la violación de derechos fundamentales. Denunciar la existencia de prejuicios, estereotipos y estigmas. Iniciar las denuncias ante las autoridades competentes, sean éstas judiciales o administrativas. Formular las quejas formales del caso. Solicitar respetuosamente libros de reclamación en el lugar donde se produce el hecho discriminatorio –si los hubiere-. Solicitar respetuosamente conversar, si estuviere disponible, con el personal jerárquicamente superior al agente de seguridad aeroportuario que incurre en un abuso de autoridad o en una vejación. Denunciar por las redes sociales. Denunciar a la prensa. Asesorarse sobre los derechos que le asisten al pasajero víctima de discriminación, islamofobia, abuso de autoridad, vejación o vulneración de derechos fundamentales en controles de seguridad aeroportuarios o a bordo de aeronaves comerciales. Existe multiplicidad de ONGs e instituciones públicas que ofrecen servicios de asesoramiento jurídico gratuito. Informarse.



## INTEGRAR.

En sociedades multiculturales, fomentar la integración de los inmigrantes. Comprender la integración en sentido bidireccional, no sólo como responsabilidad del extranjero sino también de la sociedad de acogida. Que no sea el inmigrante el que genere –en forma exclusiva- sus propias herramientas para integrarse en la sociedad local. Que sea una responsabilidad compartida. Integrar en la escuela, en el bachillerato, en la universidad, en el trabajo, en el barrio, en la comunidad, en las reuniones con amigos o colegas, en las redes sociales, en las actividades extra académicas. Denostar el “gueto”, el aislacionismo y el modelo de integración basado en la “asimilación”. Promover políticas públicas de integración interculturales. Denostar, repudiar –desde la teoría y desde la praxis- pensamientos tales como los sartorianos al decir “(...) *la Unión Europea es un edificio mal construido y se está derrumbando. La situación se hace más desastrosa porque algunos han creído que se podían integrar los inmigrantes musulmanes, y eso es imposible*” (Sartori, 2016, 08 de febrero, párr. 1). Trabajar para erradicar estas cosmovisiones tan lesivas de la cultura de paz.

Aceptar la diversidad cultural. Aceptar la riqueza de la diversidad cultural. Acoger la diversidad cultural. Celebrar la diversidad cultural. Aceptar que la sociedad y la cultura no son entelequias fijas arraigadas en visiones tradicionalistas y rígidas de antaño sino dinamismo puro, que vamos co-creando y co-construyendo entre todos. En este sentido, aprehender que:

*“la acomodación implica, pues, una política de reconocimiento y aceptación de la diferencia cultural, asumiendo que estamos en un proceso de transformación donde todas las partes implicadas en la diversidad aceptan mutuamente contribuir en la construcción de un proyecto de política cultural compartido. En este marco teórico también interesa subrayar que la acomodación de la diversidad no significa destruir aquello que siempre ha existido (la tradición), sino construir entre todas las expresiones de la diversidad una nueva tradición, la tradición de la diversidad. En este proceso hay una doble dirección que debe tomar el sistema de argumentación; es decir, interesa tanto la pregunta sobre cómo la ciudadanía se acomoda a la oferta de diversidad cultural, cómo la pregunta de cómo las diferentes expresiones de diversidad se acomodan a la oferta cultural ya existente dentro de las estructuras institucionales”* (Zapata Barrero, 2009, p. 101).



## DIALOGAR.

En estrecha relación con el verbo anterior, en contextos multiculturales, la integración de los inmigrantes debe suponer un diálogo franco en ambos sentidos en el seno de la sociedad de acogida. Generar espacios de diálogo. Fomentar la comunicación fluida. Invitar a las comunidades de inmigrantes a compartir encuentros en distintos ámbitos (escolar, laboral, aeroportuario, etc), a fin de conocer más acerca de sus costumbres, tradiciones, vivencias,

experiencias. Hacer sentir a los inmigrantes “parte” de un todo cultural que se construye bidireccionalmente y en conjunto.

Al respecto, estimo oportuno citar un ejemplo práctico del ámbito aeroportuario –en concreto, del aeropuerto británico de Glasgow- muy interesante y conducente en el que representantes de la comunidad musulmana de esa ciudad se reunieron con las autoridades aeroportuarias para manifestar su preocupación por incidentes de pasajeros de esa confesión detenidos o interrogados en el mismo. El informe “Muslims in the UK” de la ONG Open Society Institute da cuenta de que a raíz de tal reunión, se logró generar conciencia, en los oficiales de seguridad aeroportuarios, sobre la sensibilidad cultural y religiosa que representa el islam. Aquí la cita textual, en inglés:

*“A recent example of Glasgow’s Muslims successful lobbying was their campaign to boycott Glasgow airport for high incidents of Muslim travellers being stopped and questioned. As a result of the boycott, the airport representatives attended a meeting with the Muslim community and pledged to address the issue, providing further training for officers and raising awareness of cultural and religious sensitivity (Buaras 2006)”* (Open Society Institute, 2007, p. 53).

#### ➤ **DESMITIFICAR.**

Echar por tierra, desde la praxis, el mito del “choque de civilizaciones” de Lewis (2001) y Huntington (1997) entre la civilización occidental y la civilización islámica o la supuesta incompatibilidad del islam con Occidente (Sartori, 2016, 08 de febrero). Denostar a quienes afirman una superioridad de “lo occidental” (instituciones, culturas, valores, regímenes, vestimentas, modas, países, idiosincrasias, etc) y una inferioridad de “lo oriental”, “lo árabe” y/o “lo islámico”.

A este respecto, coincido plenamente con la visión del intelectual y escritor palestino Edward Said cuando daba aquel célebre discurso en la Universidad de Columbia –de la que era profesor- en 1997, al decir:

*“A la vista de la deprimente realidad que nos rodea y de la presencia de conflictos interculturales e interétnicos, me parece irresponsable sugerir que nosotros, en Europa y EE.UU, debemos conservar nuestra civilización, lo que Huntington llama Occidente, manteniendo al resto a distancia y aumentando las desavenencias entre los pueblos para prolongar nuestro dominio (...)Mucho más productiva y útil es una nueva mentalidad o conciencia global que ve los peligros que enfrentamos desde el punto de vista de la raza humana en su conjunto. Estos peligros incluyen el empobrecimiento de la mayoría de la población del planeta, el nacimiento de virulentos sentimientos tribales, nacionalistas, étnicos y religiosos en Bosnia, Ruanda, Líbano, Chechenia y otros lugares, el descenso de la alfabetización y la aparición de un nuevo analfabetismo basado en los medios de comunicación electrónicos, la televisión y las nuevas autopistas de la información global, o la fragmentación y la amenaza de desaparición de los grandes relatos*

*sobre la liberación y la tolerancia. Nuestro bien máspreciado para hacer frente a esta terrible transformación de la historia no es la aparición de un sentimiento de enfrentamiento, sino de comunidad, de comprensión, de solidaridad y de esperanza, lo cual representa todo lo contrario a lo que promueve Huntington” (Talreja, 1998, p. 10).*

➤ **(DE) CONSTRUIR.**

Deconstruir la imagen del enemigo. Deconstruir el miedo. Deconstruir los estereotipos. Deconstruir la estigmatización. Deconstruir los orientalismos. Deconstruir la islamofobia. Deconstruir cualquier forma de discriminación contra la persona. Deconstruir la exaltación de la identidad cultural. Deconstruir la homogenización cultural. Deconstruir los discursos de una otredad desde la diferenciación por oposición. Deconstruir los discursos de odio hacia lo distinto. Deconstruir binomios analíticos tales como “nosotros/ellos”.

En relación a la imagen del enemigo, recordar que:

*“uno de los motivos de ver al otro a través de la imagen del enemigo es el miedo que otras culturas, otros valores, otras costumbres, etc., pongan en peligro nuestra identidad. Esta percepción de amenaza surge del cambiará en función de mi edad, de las personas con quien hecho de considerar que la identidad de una sociedad y la identidad de cada cual son o deben ser fijas. Si tenemos en cuenta que mi identidad, aquello ‘que hace que yo no sea idéntico a nadie más’ me relacione a lo largo de la vida, el(los) contexto(s) en el (los) que viva, etc., es lógico pensar que la identidad cultural, la identidad de la sociedad en la que vivo que también recibe la influencia de las evoluciones tecnológicas, éticas y morales, de la mezcla de personas con intereses diferentes–, también tiene que evolucionar. Partiendo, pues, de la premisa que la identidad propia y la identidad colectiva no son fijas sino que se transforman, y que es lógico que evolucionen paralelamente al tiempo que pasa y al contexto que le rodea, se puede ver la evolución de la identidad personal y colectiva como un enriquecimiento y no como una amenaza” (Barbeito Thonon et al, 2006, p. 34/35).*

➤ **(RE) CONSTRUIR.**

Construir en conjunto. Construir lazos. Construir comunidad, en comunidad. Acoger la diversidad cultural. Todas las expresiones de diversidad cultural. Hacer comunidad. Hacer en comunidad. Tejer redes de contención y apoyo a personas árabes y/o musulmanas o con rasgos fenotípicos asociados a ellos que hayan sido víctimas de discriminación, islamofobia y/o vulneración de sus derechos fundamentales. En cualquier ámbito social, en general y en aeropuertos y a bordo de aeronaves comerciales en particular.

➤ **(RE) SIGNIFICAR (NOS).**

Como individuos y como sociedad. Como humanidad toda. Acoger la diversidad cultural. Como individuos y como sociedad. Acoger la diversidad cultural. Celebrar la diversidad cultural. Fomentar la diversidad cultural.



Promover la riqueza de la diversidad cultural. Darle significado a nuestra existencia a través de la pertenencia a una identidad cultural que lejos de permanecer pétrea e inalterada es construida y reconstruida entre todos permanentemente, entre sociedad local e inmigrantes. Atribuir significado, resignificándonos a nosotros mismos como parte de un todo social y cultural rico en tolerancia y respeto de los derechos humanos de todos sus colectivos, especialmente de los más vulnerables –como en el caso del presente, el de las personas árabes y/o musulmanas o con rasgos fenotípicos asociados a las mismas-.



### **(RE) CONOCER (NOS).**

En primer término, conocer acerca de otras culturas que coexistan en la sociedad en la que vivimos. Conocer sus costumbres, tradiciones, expresiones idiomáticas, religiosas, espirituales, gastronómicas, artísticas. Promover la realización de encuentros en ayuntamientos y en comunidades autónomas, abiertos al público en general, en los que se conmemoren festividades propias de las comunidades inmigrantes, con bailes, cantos, gastronomía y bebidas, vestimenta típica. Abrazar el folclore de la etnicidad (Zambrano, 2000) de cada comunidad. Involucrarse en las expresividades de otras culturas. Preguntar. Recabar información de primera mano. Repreguntar –lo que da cuenta de un ida y vuelta comunicacional-. No repetir de oídas lo que se atribuye como rasgo inequívoco de esa cultura. Interiorizarse. Involucrarse. Investigar. Leer. Ir a las fuentes bibliográficas primarias y originales. Cuestionar. Abrir el espectro de autores o doctrinarios que escriben sobre una temática. Otorgar el beneficio de la duda. Formar opiniones críticas propias. No otorgarle a las noticias periodísticas la categoría de verdades absolutas.

En segundo lugar, y en todo este proceso de conocimiento, poner el foco también en el autoconocimiento, fuente inagotable de aprendizaje permanente. Reconocernos como parte de un todo, rico en diversidad cultural el cual forjamos, formamos y construimos en conjunto. Reconocernos diversos, distintos, desiguales, atípicos, divergentes –y celebrar a lo grande y con estridentes bombos y platillos tales diferencias-. No obstante ello y como ley primera, reconocer lo que nos une con el resto de las mujeres y los hombres del globo, antes que lo que nos diferencia: ser humanos, ser partes de la misma humanidad. Así, hacer carne en la praxis, la cosmovisión referida a que:

*“la humanidad entera se compone sólo de casos particulares, pues la vida crea diferencias, y si hay “reproducción” nunca es con resultados idénticos. Todos los seres humanos, sin excepción alguna, poseemos una identidad compuesta; basta con que nos hagamos algunas preguntas para que afloren olvidadas fracturas e insospechadas ramificaciones, y para descubrirnos como seres complejos, únicos, irremplazables” (Maalouf, 2012, p. 26).*

En definitiva: Elogiar, celebrar y defender la singularidad del ser humano –de cada ser humano- en tanto SER CUALSEA, materializada en la brillante y elocuente frase del filósofo italiano Giorgio Agamben:

*“(…) el ser que viene es el SER CUALSEA (...) quodlibet ens no es «el ser, no importa cuál» sino «el ser tal que, sea cual sea, IMPORTA»” (Zambrano, 2007, p. 129).*

Ese debería ser nuestro “Oriente”. Entendido el término no como entelequia geográfica que divide al mundo en polarizaciones absurdas a uno y otro lado del mapamundi, no como entidad construida (Said, 2018) sino como punto cardinal, como necesaria brújula que guíe nuestro accionar hacia un mundo más tolerante e inclusivo. Un mundo en que la cultura de paz y los derechos humanos primen, en el entendimiento de que todos los seres humanos, sean cuales sean, importan.

---

Natalia C. Avendaño

AAB849714

### **EL ORIENTE**<sup>4</sup>

La mano de Virgilio se demora  
sobre una tela con frescura de agua  
y entretejidas formas y colores  
que han traído a su Roma las remotas  
caravanas del tiempo y de la arena.  
Perdurará en un verso de las Geórgicas.  
No la había visto nunca. Hoy es la seda.  
En un atardecer muere un judío  
crucificado por los negros clavos  
que el pretor ordenó, pero las gentes  
de las generaciones de la tierra  
no olvidarán la sangre y la plegaria  
y en la colina los tres hombres últimos.  
Sé de un mágico libro de hexagramas  
que marca los sesenta y cuatro rumbos  
de nuestra suerte de vigilia y sueño.  
¡Cuánta invención para poblar el ocio!  
Sé de ríos de arena y peces de oro  
que rige el Preste Juan en las regiones  
ulteriores al Ganges y a la Aurora  
y del *hai ku* que fija en unas pocas  
sílabas un instante, un eco, un éxtasis;  
sé de aquel genio de humo encarcelado  
en la vasija de amarillo cobre  
y de lo prometido en la tiniebla.  
¡Oh mente que atesoras lo increíble!  
Caldea que primero vio los astros.  
Las altas naves lusitanas; Goa.  
Las victorias de Clive, ayer suicida;  
Kim y su lama rojo que prosiguen  
para siempre el camino que los salva.  
El fino olor del té, el olor del sándalo.  
Las mezquitas de Córdoba y del Aksa  
y el tigre, delicado como el nardo.  
Tal es mi Oriente. Es el jardín que tengo  
para que tu memoria no me ahogue.

---

<sup>4</sup> Poema de Jorge Luis Borges (2016, p. 425/426).

## XII. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

1. Amparán, A. (2006). *"El análisis de los marcos en el discurso de Bush (septiembre 11 de 2001)"*. Nueva época, Núm. 6, julio-diciembre, 2006. Págs. 159-181.
2. Balencie, J.M., (2004). *"Les mille et un visages du terrorisme contemporain"*. París: Questions Internationales.
3. Barbeito Thonon, C., Barbero Domeño, A., Santiago Santiago, I., Vidal Novellas, C. (2006). *"(Deconstruir) la imagen del enemigo"*. Barcelona: Escola de Cultura de Pau.
4. Bayrakli, E. & Hafez, F. (Eds.) (2016). *"European Islamophobia Report 2015"*. Istanbul: SETA.
5. Blanco Navarro, J.M., (2011). *"Seguridad e inteligencia 10 años después del 11-S"*. Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento Marco 9/2011. Págs. 1-41.
6. Borges, J.L. (2016). *"Poesía completa"*. Buenos Aires: Debolsillo.
7. Bourdieu, P. (1992). *"Reflexiones sobre un trabajo de campo en Marruecos"*. En Paul Rabinow, "Postfacio". Madrid: Júcar Universidad.
8. Bourdieu, P., Chamboredon, J.C. & Passeron, J.C (2002). *"El oficio del sociólogo"*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.
9. Bravo López, F. (2010). *"¿Qué es la islamofobia?"*. Documentación social 159. Págs. 189-207.
10. Bromley, D. (1986). *"The Case-study Method in Psychology and Related Disciplines"*. Chichester: John Wiley & Sons Ltd.
11. Bude, H. (2017). *"La sociedad del miedo"*. Barcelona: Herder.
12. Calvo Barbero, C. & Sánchez García, P. (2018). *"Islamofobia en la prensa escrita: de la sección de opinión a la opinión pública"*. Historia y comunicación social, 23 (2). Págs. 509-528.
13. Campione, R. & Aldave Orzaiz, A. (2016). *"Normas y discursos: los conflictos armados y el derecho penal antes y después del 11-S"*. Jura Gentium, XIII, 2016, 1. Págs. 65-91.
14. Casa Árabe-Instituto Internacional de Estudios Árabes y del Mundo Musulmán (2007). *"Musulmanes en la Unión Europea: Discriminación e islamofobia. Percepciones sobre discriminación e islamofobia. Voces de miembros de las comunidades musulmanas en la UE. Extractos de los informes del Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia (EUMC)." Documentos de casa árabe N° 1/2007*. Madrid: Casa Árabe-Instituto Internacional de Estudios Árabes y del Mundo Musulmán.

15. Cerdas Agüero, E. (2013). “*Educación para la paz: Fundamentos teóricos, epistemológicos y axiológicos*”. Revista Latinoamericana de Derechos Humanos Volumen 24 (1-2), I-II Semestre 2013. Págs. 189-201.
16. Cruz, M. (2015). “*Repensando el concepto de terrorismo*”. Apuntes de Investigación del CECYP, Vol. 26. Págs. 179-189.
17. Donato, A. (2015). “*La OACI y el Terrorismo Aeronáutico*”. Revista Jurídica de Buenos Aires 2015 I, Facultad de Derecho - Universidad de Buenos Aires. Págs. 71-94.
18. Elahi, F. & Khan, O. (Eds.) (2017) “*Islamophobia: Still a Challenge for us all. A 20th-anniversary report*”. London: Runnymede.
19. Elía, O. (2007). “*Pensar la guerra, Clausewitz*”: la interpretación aroniana del *Vom Kriege*. Anuario Filosófico, XL/1 (2007). Págs. 109-127.
20. Fisas, V. (2011). “*Educar para una cultura de paz*”. Quaderns de Construcció de Pau N° 20. Barcelona: Escola de Cultura de Pau.
21. Flyvbjerg, B. (2004). “*Cinco malentendidos acerca de la investigación mediante los estudios de caso*”. Revista Española de Investigaciones Sociológicas, Vol. 106, No. 4. Págs. 33-62.
22. García Rivas, N. (2005). “*La tipificación europea del delito terrorista en la decisión marco de 2002: análisis y perspectivas*”. Revista General de Derecho Penal N° 4, Noviembre 2005. Págs. 1-28.
23. García Vallinas, E. (2015). “*Educar para la paz desde los derechos humanos y la justicia social*”. En Coca Villar, C., García Vallinas, E., Martín Solbes, V., Ramírez Hurtado, C. (Coord.), “*Estudios en cultura de paz, conflictos, educación y derechos humanos. In memoriam Francisco A. Muñoz*” (Págs. 45-59). Madrid: Editorial Síntesis.
24. González Calleja, E. (2016). “*Los estudios sobre terrorismo: balance de los últimos 25 años*”. Espacio Abierto Cuaderno Venezolano de Sociología Vol.25 No.4 (octubre - diciembre, 2016). Págs. 61-76.
25. Guerrero Lebrón, M. J., Peinado Gracia, J. I. (Dir.) & Contreras de la Rosa, I. (Coord.) (2017). “*El Derecho Aéreo entre lo público y lo privado. Aeropuertos, acceso al mercado, drones y responsabilidad*”. Sevilla: Universidad Internacional de Andalucía.
26. Guillén, C. (2011). “*Normativa AVSEC: aspectos prácticos, retos y futuro*”. Seguritecnia, Enero 2011. Págs. 62-64.
27. Grosfoguel, R. (2014). “*Las múltiples caras de la islamofobia*”. De Raíz Diversa. Revista Especializada en Estudios Latinoamericanos (Vol. 1 no. 1 abr-sep 2014). Págs. 83-114.

28. Howard, K. (Ed.) (2004). *“Public papers of the Presidents of The United States. George W. Bush”*. Washington: Office of the Federal Register, National Archives and Records Administration, US Government.
29. Huntington, S. (1997). *“El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial”*. Buenos Aires: Ediciones Paidós.
30. Kean, T. (Ed.) (2004). *“The 9/11 Commission Report. Final Report of the National Commission on terrorist attacks upon the United States”*. New York: Norton & Company.
31. Lewis, B. (2001). *“Las raíces de la ira musulmana”*. Letras Libres, Año N° 3, N° 35. Págs. 12-19.
32. Lippmann, W. (2003). *“La opinión pública”*. Madrid: Langre.
33. López Calera, N. (2002). *“El concepto de terrorismo. ¿Qué terrorismo?. ¿Por qué el terrorismo?. ¿Hasta cuándo el terrorismo?”*. Anuario de filosofía del derecho, N° 19, Págs. 51-71.
34. Maalouf, A. (2012). *“Identidades asesinas”*. Madrid: Alianza Editorial.
35. Open Society Institute (2007). *“Muslims in the EU: Cities report. United Kingdom”*. London: Open Society Institute.
36. Ortega y Gasset, J. (2014). *“Meditaciones del Quijote”*. Madrid: Alizanza Editorial.
37. Pascual Morán, A. (2013). *“Educación en y para los derechos humanos y la paz: Principios y prácticas medulares”*. En Tosi, G., Zenaide, M. De N., Rodino, A.M. & Fernández, M.B., “Cultura e educação em e para os direitos humanos na América Latina / Cultura y educación en derechos humanos en América Latina”. Págs. 478-520. Joao Pessoa – Paraíba: Editora Universitária da Universidade Federal da Paraíba (UFPB).
38. Peacock, J. (2005). *“La lente antropológica”*. Madrid: Alianza Editorial.
39. Pérez Machío, A. (2008). *“Normativa internacional para la erradicación de todas las formas de terrorismo”*, en De la Cuesta, J. & Muñagorri, I., “Aplicación de la normativa antiterrorista”. País Vasco: Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco. Págs. 23-32.
40. Piera Valdés, A. (2012). *“Mirada crítica al Convenio de Tokio de 1963 sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de las aeronaves: ¿debería la OACI intentar modificarlo?”*. Revista de Derecho del Transporte: Terrestre, marítimo, aéreo y multimodal, N° 10, 2012. Págs. 27-64.
41. Piquer Martí, S. (2015). *“La islamofobia en la prensa escrita española: aproximación al discurso periodístico de El País y La Razón”*. Dirāsāt Hispānicas n.º 2 – 2015. Págs. 137-156.



42. Prado, A., Martínez, A., López Bargados, A., Salellas Vilar, B., Fernández, David; Rivera Beiras, I. (2009). *“Rastros de Dixan. Islamofobia y construcción del enemigo en la era post 11-S”*. Barcelona: Virus Editorial.
43. Prado, A. (2009). *“La islamofobia como ideología dominante”*. En Prado, A., Martínez, A., López Bargados, A., Salellas Vilar, B., Fernández, D., Rivera Beiras, I., *“Rastros de Dixan. Islamofobia y construcción del enemigo en la era post 11-S”* (Págs. 37-64). Barcelona: Virus Editorial.
44. Relaño Pastor, E. (2018). *“Prejuicios islamófobos en los Tribunales supranacionales europeos”*. Journal of the Sociology and Theory of Religion (JSTR), 7. Págs. 50-77.
45. Rina Simón, C. (2013). *“La definición del enemigo tras el 11-S. Análisis comparativo de ABC y El País”*. Revista internacional de Historia de la Comunicación, N°2, Vol.1, año 2014. Págs. 126-144.
46. Rivera Beiras, I. (2009). *“(Nuevamente) sobre el concepto de enemigo. La guerra como racionalidad geopolítica constitutiva”*. En Prado, A., Martínez, A., López Bargados, A., Salellas Vilar, B., Fernández, D., Rivera Beiras, I., *“Rastros de Dixan. Islamofobia y construcción del enemigo en la era post 11-S”* (Págs. 13-36). Barcelona: Virus Editorial.
47. Rodríguez Morales, T. (2012). *“El terrorismo y nuevas formas de terrorismo”*. Espacios Públicos, vol. 15, núm. 33, enero-abril, 2012. Págs. 72-95. Toluca, México.
48. Rodríguez, S. (1994). *“Tocando fondo”*. En “Rodríguez” (CD). La Habana: Estudios EGREM.
49. Rosenman, S. (Ed.) (1938). *“The public papers and addresses of Franklin D. Roosevelt. Volume two, The year of crisis, 1933: with a special introduction and explanatory notes by President Roosevelt”*. New York: Random House.
50. Said, E. (2018). *“Orientalismo”*. Barcelona: Debolsillo.
51. Schmid, A. & Jongman, A. (1988). *“Political terrorism: a new guide to actors, authors, concepts, data base, theories and literature”*. New Brunswick: Transaction Books.
52. Talreja, S. (Ed.) (1998). *“Edward Said: The Myth of ‘The Clash Of Civilizations’”* Northampton: Media Education Foundation.
53. Vinagre, A. (2017). *“¿Terrorismo en La Araucanía? Una falsa interrogante”*. Libertad y Desarrollo, Serie Informe Sociedad y Política, N° 158, Junio 2017. Págs. 1-20.
54. Wardlaw, G. (1986). *“Terrorismo político. Teoría, táctica y contramedidas”*. Madrid: Ediciones Ejército. Pág. 56.

55. Wright, L. (2015). *"La torre elevada. Al-Qaeda y los orígenes del 11-S"*. Barcelona: Penguin Random House Grupo Editorial.
56. Zambrano, C. (2000). *"Mito y Etnicidad entre los Yanaconas del Macizo Colombiano"*. Mitológicas, vol. XV, núm. 1, 2000. Págs. 19-35.
57. Zambrano, C. (2007). *"Hacia una perspectiva bioética y cultural de la exclusión social"*. Revista Colombiana de Bioética, vol. 2, núm. 2, julio-diciembre, 2007. Págs. 121-141.
58. Zapata Barrero, R. (2009). *"Diversidad y política pública"*. En Arnau, M., De Lucas, J., Feito, M., Martínez, M., Pichardo, J.I., Zapata Barrero, R. *"Reflexiones sobre la diversidad (es)"*. Págs. 93-104. Madrid: Centro de Investigación para la Paz.

### XIII. WEBGRAFÍA

- 1) Airline passenger told to conceal Arabic T-shirt (2006, 30 de Agosto). *NBC*. Recuperado de [http://www.nbcnews.com/id/14591252/ns/us\\_news-life/t/airline-passenger-told-conceal-arabic-t-shirt/#:~:text=NEW%20YORK%20%E2%80%94%20An%20Arab%20human,%2C%20Calif.%2C%20on%20Aug.,](http://www.nbcnews.com/id/14591252/ns/us_news-life/t/airline-passenger-told-conceal-arabic-t-shirt/#:~:text=NEW%20YORK%20%E2%80%94%20An%20Arab%20human,%2C%20Calif.%2C%20on%20Aug.,) consultado el 15/05/2020.
- 2) Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (1996, 17 de diciembre). *"Resolución A/RES/51/210. Medidas para eliminar el terrorismo internacional"*. Recuperado de <https://undocs.org/es/A/RES/51/210>, consultado el 08/06/2020.
- 3) Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (2006, 08 de septiembre). *"Resolución A/RES/60/288. Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el terrorismo"*. Recuperado de <https://undocs.org/es/A/RES/60/288>, consultado el 28/05/2020.
- 4) Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (2007, 21 de agosto). *"Documento A/HRC/6/6. Racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia: seguimiento y aplicación de la Declaración y Programa de acción de Durban"*. Recuperado de <http://observatorio.hispanomuslim.es/archivo/informea-hrc-6-6.pdf>, consultado el 25/05/2020.
- 5) Bush, G. (2001, 11 de septiembre). *"Bush califica los ataques de 'actos de guerra' de un nuevo enemigo"*. El País, 12 Septiembre de 2001. Recuperado de [https://elpais.com/internacional/2001/09/12/actualidad/1000245607\\_850215.html](https://elpais.com/internacional/2001/09/12/actualidad/1000245607_850215.html), consultado el 14/04/2020.
- 6) Bush, G. (2001, 20 de septiembre). *"Discurso Ante una Sesión Conjunta del*

*Congreso y El Pueblo Estadounidense*”. Oficina del Secretario de Prensa. Recuperado de <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/09/20010920-8.es.html>, consultado el 23/05/2020.

- 7) Bush, G. (2002, 29 de enero). “*Discurso del Presidente sobre el estado de la Nación*”. Oficina del Secretario de Prensa. Recuperado de <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/01/print/20020129-11.es.html>, consultado el 15/04/2020.
- 8) Comisión de la Unión Europea (2001, 19 de septiembre). “*Propuesta de Decisión marco sobre la lucha contra el terrorismo (2001/C 332 E/17)*”. Recuperado de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001PC0521&from=ES>, consultado el 05/04/2020.
- 9) Comisión de la Unión Europea (2015, 05 de noviembre). “*Reglamento de Ejecución (UE) 2015/1998, de 5 de noviembre de 2015, por el que se establecen medidas detalladas para la aplicación de las normas básicas comunes de seguridad aérea*”. Recuperado de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:02015R1998-20200401&qid=1587467135144&from=ES>, consultado el 21/04/2020.
- 10) Comisión de la Unión Europea (2019, 16 de abril). “*Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Informe Anual 2017 relativo a la aplicación del Reglamento (CE) N.º 300/2008, sobre normas comunes para la seguridad de la aviación civil*”. Recuperado de <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/40592bbb-6026-11e9-b6eb-01aa75ed71a1/language-es/format-PDF/source-120721097>, consultado el 28/04/2020.
- 11) Consejo de la Unión Europea (2001, 21 de septiembre). “*Conclusiones y Plan de Acción del Consejo Europeo Extraordinario de 21 de Septiembre de 2001*”. Recuperado de <https://www.consilium.europa.eu/media/20966/concl-bxles1.pdf>, consultado el 04/06/2020.
- 12) Consejo de la Unión Europea (2002, 13 de junio). “*Decisión Marco 2002/475/JAI, sobre la lucha contra el terrorismo*”. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2002-81127>, consultado el 13/04/2020.
- 13) Consejo de la Unión Europea (2003, 12 de diciembre). “*Estrategia Europea de Seguridad. Una Europa segura en un mundo mejor*”. Recuperado de <http://repositori.uji.es/xmlui/bitstream/handle/10234/105694/una%20europa%20segura%20un%20mundo%20mejor.pdf?sequence=1&isAllowed=y>,

consultado el 04/06/2020.

- 14) Consejo de la Unión Europea (2005, 16 de mayo). “*Convenio para la prevención del terrorismo*”. Recuperado de [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:22018A0622\(01\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:22018A0622(01)&from=ES), consultado el 25/04/2020.
- 15) Consejo de la Unión Europea (2016, 29 de junio). “*Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea. Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte*”. Recuperado de [http://eeas.europa.eu/archives/docs/top\\_stories/pdf/eugs\\_es\\_.pdf](http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_es_.pdf), consultado el 04/06/2020.
- 16) Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (2001, 12 de septiembre). *Resolución 1368*. Recuperado de [https://undocs.org/es/S/RES/1368%20\(2001\)](https://undocs.org/es/S/RES/1368%20(2001)), consultado el 11/04/2020.
- 17) Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (2001, 28 de septiembre). *Resolución 1373*. Recuperado de [https://undocs.org/es/S/RES/1373%20\(2001\)](https://undocs.org/es/S/RES/1373%20(2001)), consultado el 11/04/2020.
- 18) Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (2004, 22 de abril). *Resolución 1540*. Recuperado de [https://undocs.org/es/S/RES/1540%20\(2004\)](https://undocs.org/es/S/RES/1540%20(2004)), consultado el 11/04/2020.
- 19) Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (2016, 22 de septiembre). *Resolución 2309*. Recuperado de [https://undocs.org/es/S/RES/2309\(2016\)](https://undocs.org/es/S/RES/2309(2016)), consultado el 11/04/2020.
- 20) Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (2017, 21 de diciembre). *Resolución 2396*. Recuperado de [https://undocs.org/es/S/RES/2396\(2017\)](https://undocs.org/es/S/RES/2396(2017)), consultado el 11/04/2020.
- 21) Dos musulmanes afirman que American Airlines canceló su vuelo a DFW porque sobrecargos se sintieron incómodos (2019, 20 de Septiembre). *The Dallas Morning News*. Recuperado de <https://www.dallasnews.com/espanol/al-dia/dallas-fort-worth/2019/09/20/dos-musulmanes-afirman-que-american-airlines-cancelo-su-vuelo-a-dfw-por-que-sobrecargos-se-sintieron-incomodos/> consultado el 20/05/2020.
- 22) El 88% de las personas detenidas en los aeropuertos del Reino Unido son musulmanes (2019, 26 de agosto). *La Gaceta*. Recuperado de <https://www.lagaceta.eu/2019/08/el-88-de-las-personas-detenido-en-los.html>, consultado el 08/05/2020.
- 23) El presidente de Ryanair quiere mayores controles para los varones musulmanes (2020, 22 de Febrero). *ABC*. Recuperado de

[https://www.abc.es/internacional/abci-presidente-ryanair-quiere-mayores-controles-para-varones-musulmanes-202002221939\\_noticia.html](https://www.abc.es/internacional/abci-presidente-ryanair-quiere-mayores-controles-para-varones-musulmanes-202002221939_noticia.html), consultado el 15/05/2020.

- 24) La policía desembarca a un pasajero en Londres por un mensaje sobre «rezos» (2016, 03 de marzo). *Radio Intereconomía*. Recuperado de <https://intereconomia.com/noticia/policia-desembarca-pasajero-londres-mensaje-rezos-20160303-0000/>, consultado el 10/05/2020.
- 25) Los musulmanes piden que se investigue su discriminación en los aeropuertos (2006, 22 de noviembre). *La Vanguardia*. Recuperado de <https://www.lavanguardia.com/internacional/20061122/51293272174/los-musulmanes-piden-que-se-investigue-su-discriminacion-en-los-aeropuertos.html>, consultado el 08/05/2020.
- 26) Islamofobia en España (2018, 20 de julio). *El Español*. Recuperado de [https://www.elespanol.com/opinion/tribunas/20180720/islamofobia-espana/323837617\\_12.html](https://www.elespanol.com/opinion/tribunas/20180720/islamofobia-espana/323837617_12.html), consultado el 08/05/2020.
- 27) Islamofobia: los aeropuertos de A Coruña y Bilbao registraron en el viaje de ida y en el de vuelta a las dos únicas mujeres que llevaban velo (2017, 06 de noviembre). *Info libre*. Recuperado de [https://www.infolibre.es/noticias/politica/2017/11/06/sos\\_racismo\\_denuncia\\_islamofobia\\_los\\_aeropuertos\\_coruna\\_bilbao\\_71571\\_1012.html](https://www.infolibre.es/noticias/politica/2017/11/06/sos_racismo_denuncia_islamofobia_los_aeropuertos_coruna_bilbao_71571_1012.html), consultado el 08/05/2020.
- 28) Multan a Delta por discriminar a pasajeros musulmanes (2020, 25 de Enero). *DW*. Recuperado de <https://www.dw.com/es/multan-a-delta-por-discriminar-a-pasajeros-musulmanes/a-52148714>, consultado el 08/05/2020.
- 29) Obligan a nueve pasajeros musulmanes a desembarcar de un avión en EE.UU (2009, 03 de enero). *La Voz de Galicia*. Recuperado de [https://www.lavozdeg Galicia.es/noticia/internacional/2009/01/03/obligan-nueve-pasajeros-musulmanes-desembarcar-avion-ee-uu/0003\\_7436840.htm](https://www.lavozdeg Galicia.es/noticia/internacional/2009/01/03/obligan-nueve-pasajeros-musulmanes-desembarcar-avion-ee-uu/0003_7436840.htm), consultado el 08/05/2020.
- 30) Organización de Aviación Civil Internacional (1948, 10 de diciembre). “*Anexo 6 al Convenio sobre Aviación Civil Internacional: Operación de aeronaves*”. Recuperado de <https://www.anac.gov.ar/anac/web/uploads/normativa/anexos-oaci/anexo-6-parte-i.pdf>, consultado el 11/06/2020.
- 31) Organización de Aviación Civil Internacional (1951, 11 de abril) “*Anexo 13 al Convenio sobre Aviación Civil Internacional. Investigación de accidentes e incidentes de aviación*”. Recuperado de <https://www.anac.gov.ar/anac/web/uploads/normativa/anexos-oaci/anexo-13.pdf>, consultado el 29/04/2020.

- 32) Organización de Aviación Civil Internacional (1974, 22 de marzo). “*Anexo 17 al Convenio sobre Aviación Civil Internacional. Seguridad: Protección de la aviación civil internacional contra los actos de interferencia ilícita*”. Recuperado de [https://www.anac.gov.ar/anac/web/uploads/an17\\_cons\\_es.pdf](https://www.anac.gov.ar/anac/web/uploads/an17_cons_es.pdf), consultado el 21/04/2020.
- 33) Organización de Aviación Civil Internacional (2001, 05 de octubre). “*Resolución A33-1 de la Asamblea. Declaración sobre el uso indebido de aeronaves civiles como armas de destrucción y sobre otros actos de terrorismo que afectan a la aviación civil*”. Recuperado de [https://www.icao.int/publications/Documents/9848\\_es.pdf](https://www.icao.int/publications/Documents/9848_es.pdf), consultado el 09/05/2020.
- 34) Organización de Aviación Civil Internacional (2003, 10 de enero). “*Suplemento del Anexo 13 - Investigación de Accidentes e Incidentes de aviación. Novena Edición*”. Recuperado de [http://apw.cancilleria.gov.co/tratados/AdjuntosTratados/be767\\_oaci\\_m-convaviacioncivilinternalsuplAnexoXIII1944-texto.pdf](http://apw.cancilleria.gov.co/tratados/AdjuntosTratados/be767_oaci_m-convaviacioncivilinternalsuplAnexoXIII1944-texto.pdf), consultado el 08/06/2020.
- 35) Organización de Aviación Civil Internacional (2013, 25 de febrero). “*Anexo 19 al Convenio sobre Aviación Civil Internacional. Gestión de la seguridad operacional (SMS)*”. Recuperado de [https://www.anac.gov.ar/anac/web/uploads/ssp-sms/an19\\_cons\\_es.pdf](https://www.anac.gov.ar/anac/web/uploads/ssp-sms/an19_cons_es.pdf), consultado el 01/05/2020.
- 36) Organización de las Naciones Unidas (1944, 7 de diciembre). “*Convenio sobre Aviación Civil Internacional*”. Recuperado de [https://www.icao.int/publications/Documents/7300\\_9ed.pdf](https://www.icao.int/publications/Documents/7300_9ed.pdf), consultado el 24/04/2020.
- 37) Organización de las Naciones Unidas (1945, 26 de junio). “*Carta de las Naciones Unidas*”. Recuperado de [https://www.oas.org/36ag/espanol/doc\\_referencia/Carta\\_NU.pdf](https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/Carta_NU.pdf), consultado el 08/06/2020.
- 38) Organización de las Naciones Unidas (1963, 14 de septiembre). “*Convenio sobre infracciones y otros actos cometidos a bordo de aeronaves*”. Recuperado de <https://www.dipublico.org/3438/convenio-sobre-infracciones-y-otros-actos-cometidos-a-bordo-de-aeronaves-tokio-1963/>, consultado el 02/05/2020.
- 39) Organización de las Naciones Unidas (1970, 16 de diciembre). “*Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves*”. Recuperado de [http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/sp\\_conv\\_repre\\_apodera\\_il%C3](http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/sp_conv_repre_apodera_il%C3)



%ADcito\_aeronaves.pdf, consultado el 02/05/2020.

- 40) Organización de las Naciones Unidas (1971, 23 de septiembre). “*Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil*”. Recuperado de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1628.pdf>, consultado el 02/05/2020.
- 41) Organización de las Naciones Unidas (1991, 01 de marzo). “*Convenio sobre la Marcación de Explosivos Plásticos para los Fines de Detección*”. Recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/1998/12/02/pdfs/A39525-39529.pdf>, consultado el 08/06/2020.
- 42) Organización de las Naciones Unidas (1998, 12 de enero). “*Convenio internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas*”. Recuperado de <https://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/spanish-18-9.pdf>, consultado el 08/06/2020.
- 43) Organización de las Naciones Unidas (1999, 9 de diciembre). “*Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo*”. Recuperado de <https://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/spanish-18-11.pdf>, consultado el 08/06/2020.
- 44) Organización de las Naciones Unidas (2005, 14 de septiembre). “*Convenio internacional para la represión de actos de terrorismo nuclear*”. Recuperado de <https://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/spanish-18-15.pdf>, consultado el 08/06/2020.
- 45) Organización de las Naciones Unidas (2010, 10 de septiembre). “*Convenio para la represión de actos ilícitos relacionados con la aviación civil internacional*”. Recuperado de <http://www.dinac.gov.py/v3/index.php/dinac/subdirecciones/sub-direccion-de-transporte-aereo/item/401-convenio-para-la-represi%C3%B3n-de-actos-il%C3%ADcitos-relacionados-con-la-aviaci%C3%B3n-civil-internacional-beijing-el-10-de-septiembre-de-2010>, consultado el 07/05/2020.
- 46) Organización de Seguridad y Cooperación de Europa (2012). “*Directrices para educadores sobre la manera de combatir la intolerancia y la discriminación contra los musulmanes: Afrontar la islamofobia mediante la educación*”. Varsovia: Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH) de la OSCE.
- 47) Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea (2008, 20 de febrero). “*Reglamento N° 216/2008, de 20 de febrero de 2008, sobre normas comunes en el ámbito de la aviación civil y por el que se crea una Agencia Europea de Seguridad Aérea, y se deroga la Directiva 91/670/CEE del Consejo, el Reglamento (CE) no 1592/2002 y la Directiva 2004/36/CE*”. Recuperado de

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008R0216&from=es>, consultado al 20/04/2020.

- 48) Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea (2008, 11 de marzo). *“Reglamento (CE) N° 300/2008, de 11 de marzo de 2008 sobre normas comunes para la seguridad de la aviación civil y por el que se deroga el Reglamento (CE) N° 2320/2002”*. Recuperado de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:02008R0300-20100201&qid=1587466061682&from=ES>, consultado el 21/04/2020.
- 49) Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea (2018, 04 de julio). *“Reglamento (UE) 2018/1139, de 4 de julio de 2018, sobre normas comunes en el ámbito de la aviación civil y por el que se crea una Agencia de la Unión Europea para la Seguridad Aérea y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.o 2111/2005, (CE) n.o 1008/2008, (UE) n.o 996/2010, (CE) n.o 376/2014 y las Directivas 2014/30/UE y 2014/53/UE del Parlamento Europeo y del Consejo y se derogan los Reglamentos (CE) n.o 552/2004 y (CE) n.o 216/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (CEE) n.o 3922/91 del Consejo”*. Recuperado de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1139&from=EN>, consultado el 21/04/2020.
- 50) Said, E. (2001, 04 de octubre). *“The Clash of Ignorance”*. The Nation. Recuperado de <https://www.thenation.com/article/archive/clash-ignorance/>, consultado el 15/06/2020.
- 51) Sartori, G. (2016, 08 de febrero). *“El islam es incompatible con Occidente”*. ABC. Recuperado de [https://www.abc.es/cultura/cultural/abci-giovanni-sartori-islam-incompatible-occidente-201602041540\\_noticia.html](https://www.abc.es/cultura/cultural/abci-giovanni-sartori-islam-incompatible-occidente-201602041540_noticia.html), consultado el 28/05/2020.
- 52) Transportation Security Administration (2020). *“TSA Timeline”*. Recuperado de <https://www.tsa.gov/timeline>, consultado el 29/04/2020.
- 53) Unión Europea (1992, 07 de febrero). *“Tratado de la Unión Europea. Versión consolidada 2016”*. Recuperado de <https://www.boe.es/doue/2016/202/Z00001-00388.pdf>, consultado el 04/06/2020.
- 54) Unión Europea (2007, 13 de diciembre). *“Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Versión consolidada 2016”*. Recuperado de <https://www.boe.es/doue/2016/202/Z00001-00388.pdf>, consultado el 04/06/2020.

- 55) Vasallo, C. (2016, 02 de noviembre). “*Seguridad en la aviación. Normas AVSEC aeroportuarias*”. CEDAE Online. Recuperado de <https://cedaeonline.com.ar/2016/11/02/seguridad-en-la-aviacion-normas-avsec-aeroportuarias/>, consultado el 01/05/2020.